

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk o Państwie i Prawie
Katedra Prawa Konstytucyjnego

mgr Radosław Puchta

Rada Stanu
jako organ sądowej ochrony konstytucji
we Francji

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. dra hab. Marka Zubika

Warszawa 2017

Spis treści

Wprowadzenie.....	7
Rozdział I Specyfika francuskiego systemu sądowej ochrony konstytucji.....	20
1. Idea sądowej ochrony konstytucji we francuskiej tradycji ustrojowej.....	20
2. Konstytucja V Republiki a kwestia kontroli konstytucyjności ustaw.....	36
3. Rada Konstytucyjna jako organ sądowej ochrony konstytucji.....	42
3.1. Rada Konstytucyjna jako organ polityczny – pierwotne założenia.....	42
3.2. Ewolucja pozycji ustrojowej Rady Konstytucyjnej.....	48
3.3. Rada Konstytucyjna jako sąd konstytucyjny V Republiki Francuskiej.....	56
4. Ograniczony przedmiotowo charakter kognicji Rady Konstytucyjnej.....	62
4.1. Zakres kontroli prewencyjnej aktów ustawodawczych.....	62
4.2. Granice następczej kontroli aktów ustawodawczych.....	70
4.3. Problem kontroli aktywności prawodawczej władzy wykonawczej.....	88
4.4. Rozstrzyganie sporów dotyczących kompetencji prawodawczej.....	103
Rozdział II Rada Stanu we francuskiej tradycji ustrojowej.....	109
1. Geneza Rady Stanu.....	109
2. Rada Stanu Napoleona Bonapartego.....	114
2.1. Pozycja ustrojowa.....	114
2.2. Funkcja legislacyjna i administracyjna.....	115
2.3. Funkcja jurysdykcyjna.....	120
2.4. Organizacja wewnętrzna i skład.....	125
3. Ewolucja instytucji Rady Stanu w latach 1814-1872.....	128
3.1. Rada Stanu za czasów monarchii konstytucyjnej.....	130
3.2. Rada Stanu II Republiki.....	136
3.3. Restytucja napoleońskiego modelu Rady Stanu.....	141
4. Rada Stanu we francuskiej tradycji republikańskiej (1872-1958).....	144
4.1. Recepcja republikańskiego modelu Rady Stanu (III Republika).....	146
4.2. Rada Stanu w okresie IV Republiki.....	151
4.3. Rada Stanu jako sąd administracyjny III i IV Republiki.....	153
Rozdział III Rada Stanu w systemie ustrojowym V Republiki.....	162
1. Rada Stanu jako organ konstytucyjny.....	162
1.1. Rada Stanu jako organ opiniodawczo-doradczy władzy politycznej.....	163
1.2. Rada Stanu jako sąd administracyjny.....	177
1.3. Konstytucyjna zasada dualistycznej natury Rady Stanu.....	199
2. Rada Stanu jako „rada Państwa”.....	204
2.1. Udział w rządowym procesie prawodawczym.....	206
2.2. Rada Stanu jako doradca legislacyjny parlamentu.....	228
2.3. Funkcje realizowane przez Sekcję ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz.....	234
3. Rada Stanu jako najwyższy sąd administracyjny.....	240
3.1. Rada Stanu w strukturze sądownictwa administracyjnego.....	240
3.2. Kompetencje jurysdykcyjne.....	245
3.3. Instrumenty działania.....	255
4. Organizacja i skład Rady Stanu.....	274
4.1. Ustrój wewnętrzny.....	274
4.2. Członkowie Rady Stanu.....	281
Rozdział IV Sądowa kontrola aktów władzy wykonawczej.....	285
1. Akt organu władzy wykonawczej jako akt administracyjny.....	285
2. Akty władzy wykonawczej podlegające kontroli Rady Stanu.....	296
2.1. Akty reglamentacyjne.....	297
2.2. Ordonanse rządowe.....	310

2.3. Decyzje Prezydenta Republiki wydane na mocy art. 16 Konstytucji	320
2.4. Akty dotyczące stosunków dyplomatycznych i uczestnictwa w Unii Europejskiej	325
2.5. Akty podjęte w wykonaniu kompetencji nominacyjnych.....	342
3. Wzorce oceny aktów władzy wykonawczej.....	347
3.1. Konstytucja	350
3.2. Akty prawa międzynarodowego i unijnego	358
3.3. Ustawa.....	371
3.4. Zasady ogólne prawa	372
3.5. Akty administracyjne	381
ROZDZIAŁ V Problem sądowej kontroli aktów ustawodawczych	383
1. Brak kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw jako zasada	385
1.1. Utrwalenie się zasady w orzecznictwie z okresu III Republiki	386
1.2. Podtrzymanie stanowiska w warunkach ustrojowych IV i V Republiki	395
1.3. Konsekwencje zasady związania sądu administracyjnego ustawą	402
2. Instrumenty uchylenia się od skutków niekonstytucyjnej ustawy	408
2.1. Kompetencja do badania „istnienia” aktu ustawodawczego	408
2.2. Koncepcja „dorożumianej derogacji” ustawy przez akt konstytucyjny	418
2.3. Poszerzony skutek decyzji Rady Konstytucyjnej	427
2.4. Wykładnia „neutralizująca” niekonstytucyjność aktu ustawodawczego	435
3. Kontrola zgodności ustawy z prawem międzynarodowym i unijnym	439
3.1. Natura „kontroli konwencyjności” ustaw	440
3.2. Rada Stanu a kontrola zgodności ustaw z prawem międzynarodowym i unijnym.....	448
3.3. Zakres zastosowania zasady nadrzędności prawa międzynarodowego	456
3.4. Znaczenie kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego	464
4. Rada Stanu a stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją	470
4.1. Udział Rady Stanu w procedurze następczej kontroli konstytucyjności	471
4.2. Przestanki nadania biegu pytaniu o konstytucyjność.....	478
4.3. Natura kompetencji do stwierdzenia zasadności pytania o konstytucyjność.....	487
ROZDZIAŁ VI Regulowanie funkcjonowania władz konstytucyjnych	496
1. Granice ingerencji w funkcjonowanie władz konstytucyjnych.....	496
1.1. Akty rządzenia organów władzy wykonawczej.....	497
1.2. Akty organów władzy parlamentarnej i sądowniczej	507
2. Zakres ingerencji Rady Stanu w relacje między władzami konstytucyjnymi	517
2.1. Ochrona kompetencji prawodawczych parlamentu	519
2.2. Ochrona samoistnych kompetencji władzy wykonawczej	531
2.3. Regulowanie relacji ustrojowych wewnątrz struktury władzy wykonawczej	545
Zakończenie	556
Bibliografia	563

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

- AFDI – „Annuaire français de droit international”
- AJDA – „L’actualité juridique. Droit administratif”
- a.s.a. – apelacyjny sąd administracyjny (*cour administrative d’appel*)
- BRL – „Biuletyn Rady Legislacyjnej”
- CCC – „Cahiers du Conseil constitutionnel”
- CJFI – „Courrier juridique des finances et de l’industrie”
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej (*Journal officiel de la République française*)
- ECLR – European Constitutional Law Review
- EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- KoSA – Kodeks o sądownictwie administracyjnym (*Code de la justice administrative*)
- KoSF – Kodeks o sądach finansowych (*Code des juridictions financières*)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
- NCCC – „Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PL – „Przegląd Legislacyjny”
- PS – „Przegląd Sejmowy”
- RA – „Revue administrative”
- RDP – „Revue du droit public”
- RGD – „Revue générale du droit”
- RGD *on line* – „Revue générale du droit *on line*” (<http://www.revuegeneraledudroit.eu>)
- RFDA – „Revue française du droit administratif”
- RFDC – „Revue française du droit constitutionnel”
- RFSP – „Revue française de science politique”
- PPK – „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- RTDeur – „Revue trimestrielle du droit européen”
- RK – Rada Konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*)
- RS – Rada Stanu (*Conseil d’État*)
- SK – Sąd Kasacyjny (*Cour de cassation*)

t.a. – trybunał administracyjny (*tribunal administratif*)
TK – Trybunał Kompetencyjny (*Tribunal des conflits*)
TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE – Traktat o Unii Europejskiej
ZO RS – Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu
ZO SK – Zgromadzenie Ogólne Sądu Kasacyjnego
ZSNA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Wprowadzenie

W czasie, gdy w nauce prawa konstytucyjnego (przede wszystkim austriackiej i niemieckiej) zaczęły kształtować się dopiero załączki koncepcji sądu konstytucyjnego, E. Starczewski zauważał, że „[w]szędzie dla organizacji nowoczesnego życia państwowego powoływane były instytucje, nazywane zwykle Radami, różniące się w szczegółach zależnie od krajów i epok, ale zawsze mające jedno zadanie zasadnicze – przygotowywanie, umacnianie i dopilnowanie w szczegółach zasad praworządności i ładu publicznego”¹. Instytucjami, o których pisał ów autor, były właśnie rady stanu (z franc. *conseils d'État*). Organy te są charakterystyczne romańskiej tradycji ustrojowej (Francja, Hiszpania, Włochy), choć występują też w krajach o tradycjach mieszanych, romańsko-germańskich (Belgia, Holandia, Luksemburg)². Ich kolebką jest Francja, gdzie Rada Stanu – utworzona w 1799 r. – stanowi jeden z „bloków granitu”, jakie Napoleon Bonaparte zamierzał zostawić po sobie na „francuskiej ziemi”³. Określa się ją także mianem „cudu biologii konstytucyjnej” (*miracle de biologie constitutionnelle*) Francji⁴. Wraz z rozszerzeniem granic napoleońskiego imperium instytucja rady stanu była przeszczepiana do systemów ustrojowych innych państw. Niemniej jej istnienie w strukturze organów tych państw nie jest bezpośrednio wynikiem podbojów militarnych Bonaparte. Historia pokazała, że twory instytucjonalne, jakie Cesarz Francuzów narzucał podbitym państwom, nie przetrwały upadku imperium⁵.

¹ E. Starczewski, *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu Rady Stanu*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W. Jaworski, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, rocznik XXII, Kraków 1924, s. 53.

² Belgia (*Conseil d'État*), Francja (*Conseil d'État*), Grecja (*Symvoulío tis Epikrateias*), Hiszpania (*Consejo de Estado*), Holandia (*Raad van State*), Luksemburg (*Conseil d'État*), Włochy (*Consiglio di Stato*), Turcja (*Danıştay*). Na temat zadań i organizacji Rad Stanu w tych krajach zob. w szczególności teksty opublikowane [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivôse an VIII-24 décembre 1949)*, Paris 1952.

³ Takimi „blokami granitu” są też Kodeks cywilny, instytucja prefekta, Bank Francji i Trybunał Obrachunkowy. Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris 1999, s. 55; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État de France du consulat au début de la III^e République (1799-1872)*, RA z 1999, nr specjalny (8), s. 24.

⁴ G. de Broglie, *Le Conseil d'État au XIX^e siècle. Le point de vue*, RA z 1998, nr specjalny (*Le Conseil d'État et les crises*), s. 27.

⁵ Rady Stanu, utworzone w Królestwie Włoch (1805 r.), Królestwie Neapolu (1806), Republice Batawskiej (1805 r.), Królestwie Holandii (1806 r.) czy Królestwie Hiszpanii (1808 r.) zgodnie z modelem

O trwałości rad stanu jako elementu systemu organów władzy publicznej przesądziła raczej ich użyteczność dla piastunów tejże władzy. W Hiszpanii utworzenie Rady Stanu przewidywała Konstytucja z 1812 r., uchwalona przez Kortezy zwołane w Kadyksie przez opozycję antynapoleońską, toczącą wojnę z siłami profrancuskimi⁶. Holenderski odpowiednik istnieje nieprzerwanie od wejścia w życie Konstytucji z 1815 r.⁷ Podobnie jest we Włoszech, gdzie geneza Rady Stanu sięga Edyktu Królewskiego z 1831 r. wydanego dla Królestwa Piemontu i Sardynii⁸. Z kolei w Belgii postulaty powołania Rady Stanu ponawiane były sukcesywnie aż do połowy XX w. Dopiero w 1946 r. belgijski ustawodawca zdecydował się utworzyć taki organ. Uwzględniony on został w tekście konstytucyjnym w 1993 r.⁹

Z reguły rady stanu odgrywają podwójną rolę ustrojową. Przede wszystkim są organami doradczymi w sprawach dotyczących legislacji oraz działania aparatu administracji. Wydają opinie na wniosek szefa rządu, a niekiedy również parlamentu. Rady stanu łączą funkcję doradczą z funkcją sądu administracyjnego orzekającego o legalności działań władzy wykonawczej i podległej jej administracji (Belgia, Holandia, Francja, Włochy)¹⁰. Tylko w pojedynczych krajach utraciły

przewidzianym przez Konstytucję z 1799 r. dla napoleońskiej Rady Stanu, zostały zniesione wraz z likwidacją tych tworów państwowych, będących satelitami imperium napoleońskiego.

⁶ Hiszpańska Rada Stanu została jednak zniesiona w 1814 r. z chwilą restauracji monarchii absolutnej. W okresie liberalizacji (1837-1845) rząd kilkakrotnie ponawiał propozycje utworzenia Rady Stanu, odrzucane przez parlamentarzystów niechętnych wobec recepcji rozwiązań francuskich. Dopiero na mocy ustawy z 1845 r. utworzono Radę Królewską, przemianowaną w 1860 r. na Radę Stanu. Szerzej na ten temat zob. L. Jordana de Pozas, *Le Conseil d'État espagnol et les influences françaises au cours de son évolution*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire...*, dz. cyt., s. 521-534.

⁷ Szerzej na temat holenderskiej Rady Stanu zob. G.A. van Poelje, *Répercussions de l'évolution du droit administratif français et de l'activité du Conseil d'État sur le droit administratif et la jurisprudence néerlandais*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire...*, dz. cyt., s. 493-497.

⁸ Szerzej na temat włoskiej Rady Stanu i jej genezy zob. F. Rocco, *Exposé des principes sur l'organisation de la justice administrative en Italie et les caractéristiques qui la distinguent de l'organisation française*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire...*, dz. cyt., s. 499-520.

⁹ Zob. art. 160 Konstytucji Królestwa Belgii z 1831 r. (w wersji znowelizowanej). Szerzej na temat belgijskiej Rady Stanu i jej genezy zob. P. Lewalle, *L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire*, RA z 1999, nr specjalny (4), s. 7-17; F. Muller, *Henri Verge, l'artisan du Conseil d'État belge*, „Revue belge d'histoire contemporaine” z 2007, nr 1-2, s. 143-174; M. Vauthier, J. Moureau, *Étude sur l'influence exercée, en Belgique, par le Conseil d'État de France*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire...*, dz. cyt., s. 481-491.

¹⁰ Zgodnie z art. 160 ust. 2 Konstytucji Królestwa Belgii z 1831 r. Rada Stanu orzeka w formie wyroku jako sąd administracyjny, a także wydaje opinie w sprawach określonych przez ustawę. W świetle art. 73 Konstytucji Królestwa Holandii z 1815 r. Rada Stanu lub jej właściwa formacja wewnętrzna są konsultowane w sprawach projektów ustaw, projektów ogólnych przepisów administracyjnych przyjmowanych w formie dekretu królewskiego, a także projektów uchwał Stanów Generalnych o wyrażeniu zgody na związanie się traktatem międzynarodowym (ust. 1). Ponadto, holenderska Rada Stanu albo jej

swoje kompetencje jurysdykcyjne albo ze względu na przyjęty przez ustrojodawcę model jednolitego sądownictwa w sprawach administracyjnych, cywilnych i karnych (Hiszpania), albo na skutek zmian konstytucyjnych odnoszących się do ustroju sądownictwa podjętych pod wpływem orzecznictwa strasburskiego (Luksemburg)¹¹. Niemniej również i w tych przypadkach rady stanu pozostają elementem systemu ustrojowego jako organy doradcze.

Instytucja rady stanu nie jest też zupełnie obca polskiej tradycji ustrojowej. W XIX w. istniała najpierw Rada Stanu Księstwa Warszawskiego a następnie Rada Stanu Królestwa Polskiego¹². Dyskusja na temat utworzenia takiego organu toczyła się podczas prac konstytucyjnych po odzyskaniu przez państwo polskie niepodległości w 1918 r. (wówczas zgłaszane były propozycje utworzenia odrębnego, konstytucyjnego organu doradczego względem rządu i Sejmu)¹³, a także później w latach 20. XX w.¹⁴ Nie zakończyła się jednak powołaniem polskiej rady

właściwa formacja wewnętrzna bada spory wynikające z działania administracji, które rozstrzygane są na mocy dekretu królewskiego (ust. 2), przy czym ustawa może powierzyć Radzie Stanu albo jej właściwej formacji wewnętrznej samodzielne kompetencje sądowo-administracyjne (ust. 3). Na podstawie art. 73 ust. 3 Konstytucji w 1963 r. ustawodawca holenderski przyznał Radzie Stanu kompetencje najwyższego sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 100 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r. Rada Stanu jest organem doradczym w sprawach administracyjno-prawnych (*organo di consulenza giuridico-amministrativa*), a także organem stojącym na straży przestrzegania prawa przez organy administracji (*organo di tutela della giustizia nell'amministrazione*). Włoska Rada Stanu, wraz z pozostałymi sądami administracyjnymi, sprawuje wymiar sprawiedliwości, zapewniając – w zakresie określonym przez ustawy – ochronę interesów prawnych (*tutela degli interessi legittimi*) i praw podmiotowych (*tutela dei diritti soggettivi*) w stosunkach podmiotów administrowanych z administracją (art. 103 ust. 1).

¹¹ Na mocy ustawy z 1989 r. o zmianie Konstytucji Wielkiego Księstwa do tekstu Konstytucji dodany został art. 83^{bis}, zgodnie z którym luksemburska Rada Stanu miała wydawać opinie w sprawach projektów ustaw oraz poprawek do tych projektów a także w każdej innej sprawie przedstawionej przez rząd, a ponadto miała pełnić funkcję najwyższej instancji sądowej w sprawach sądowo-administracyjnych. W wyroku z dnia 28 września 1995 r. w sprawie *Prokola* przeciw Wielkiemu Księstwu (nr 14570/89) Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował niektóre rozwiązania organizacyjne, które rodziły ryzyko naruszenia standardów prawa do sądu. W wykonaniu tego wyroku ustrojodawca Wielkiego Księstwa zdecydował się w 1996 r. na nowelę Konstytucji, która ograniczyła kompetencje Rady Stanu wyłącznie do kwestii doradztwa legislacyjnego (zob. art. 83^{bis} w obecnym brzmieniu), a jednocześnie powierzyła kompetencje sądowo-administracyjne do właściwości trybunału administracyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Cour administrative*) – zob. art. 95^{bis} Konstytucji Wielkiego Księstwa.

¹² Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 383-384 i 397-398; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 202 i 215-217; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2009, s. 59-60 i 105-109. Wzorem francuskim, do właściwości Rady Stanu Księstwa Warszawskiego należało przygotowywanie projektów dekretów królewskich i ustaw sejmowych, kontrola urzędników państwowych i pociąganie ich do odpowiedzialności, a także wykonywanie niektórych kompetencji sądowych jako sąd kasacyjny, kompetencyjny i administracyjny Księstwa Warszawskiego (A. Korobowicz, W. Witkowski, dz. cyt., s. 59).

¹³ Zgodnie z art. 47 projektu konstytucji przedstawionego w 1919 r. w ramach tzw. Ankiety Konstytucyjnej Rada Stanu miała być organem właściwym do opracowywania albo „oceniania” projektów ustaw opracowywanych przez rząd lub przekazywanych przez jedną z izb sejmowych.

¹⁴ Zob. m.in. A. Peretiatkowicz, *Rada Stanu w Polsce*, RPEiS z 1922, nr 2, s. 234-236; J. Kopczyński, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, RPEiS z 1926, nr 1, s. 18-21.

stanu. W 2006 r. do tematu powrócił Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski, który ponowił postulat utworzenia takiego organu. Jego zadania miałyby być ujęte w tekście konstytucyjnym i obejmować wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych (przede wszystkim ustaw i rozporządzeń) i inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach o konstytucyjność aktów¹⁵. Rada Stanu stałaby się „odpowiednikiem Trybunału Konstytucyjnego, tyle że nie na końcu, lecz na początku procesu legislacyjnego”¹⁶. Powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich zespół ekspercki, mający opracować zarys reformy procesu legislacyjnego, ogłosił w 2008 r. projekty ustaw o zmianie Konstytucji¹⁷ i o Radzie Stanu¹⁸. Propozycje nie doczekały się jednak przedłożenia ustawodawczemu w Sejmie.

Koncepcja rady stanu jest zatem stale obecna w polskiej dyskusji o kształcie ustroju władz publicznych. Tymczasem nie stała się ona, jak dotąd, przedmiotem pogłębionych studiów konstytucyjnoprawnych. Francuska Rada Stanu, będąca w tym zakresie instytucją modelową, analizowana była wycinkowo albo w kontekście pełnionej przez nią funkcji doradcy legislacyjnego rządu¹⁹, albo jako element sądownictwa²⁰. Nie ukazała się natomiast żadna monografia, która omawiałaby znaczenie tego organu z perspektywy ogólnoustrojowej²¹. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do rad stanu istniejących w innych państwach²². Dotychczasowe

¹⁵ Zob. G. Kościelniak, *Rada Stanu – organ opiniodawczy w procesie stanowienia prawa. Analiza postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” z 2010, nr 1, s. 67-77; M. Krzymkowski, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Człowieka Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” z 2013, nr 13(4), s. 211-228.

¹⁶ J. Kochanowski, *Polska potrzebuje drugiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita” z 27.03.2008 (<http://www.rp.pl/artukul/112287.html?print=tak&p=0>). Zob. też tenże, *Za dużo przepisów, za mało prawa*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 126 i 127.

¹⁷ <http://www.legislacja.org.pl/Konstytucja.htm> (data ostatniego logowania: 01.04.2017).

¹⁸ <http://www.legislacja.org.pl/ustawa.htm> (data ostatniego logowania: 01.04.2017).

¹⁹ Zob. M. Kruk, *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, BRL z 1992, nr 29, s. 9-22; K. Kubuj, *Wpływ francuskiej Rady Stanu na kształt prawa w państwie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie (doktryna-prawo-praktyka). Prace dedykowanego Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 439-452; M. Małek, *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, PL z 1997, nr 4, s. 61-73.

²⁰ Zob. A. Chmielarz-Grochał, *Francuska Rada Stanu jako „sąd nad prawem”*, PiP z 2014, z. 7, s. 75-90; H. Izdebski, *Francuska Rada Stanu*, ZNSA z 2005, nr 1, s. 137-142.

²¹ W literaturze niefrancuskojęzycznej zob. np. Ch.E. Freedeman, *The Conseil d'État in modern France*, New York, 1961.

²² Zob. Z. Kmiecik, *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, PiP z 2010, z. 9, s. 17-31; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna pozycja Rady Stanu w Hiszpanii*, BRL rok VI, nr 23, s. 56-65; Z. Witkowski, *Rada Stanu Republiki Włoskiej*, ZNSA z 2005, nr 2-3, s. 158-165.

opracowania stanowią dobry materiał poznawczy, niemniej jednak takie punktowe spojrzenie na instytucję nie pozwala oddać jej ogólnosystemowego znaczenia. Niniejsza praca stanowi próbę przedstawienia francuskiej Rady Stanu w sposób wieloaspektowy jako organu konstytucyjnego, którego zadania oraz kompetencje – realizowane w różnych przypisanych mu obszarach właściwości – służą jednemu, podstawowemu celowi, jakim jest ochrona porządku konstytucyjnego. Z takiej konstytucyjnej perspektywy postrzeganie Rada Stanu nie może być redukowane do funkcji doradcy legislacyjnego rządu oraz naczelnego sądu administracyjnego. Organ ten ma dużo szersze znaczenie ustrojowe. Określić je należy mianem funkcji sądowej ochrony konstytucji.

Organem sądowej ochrony konstytucji jest organ państwa należący do struktury władzy sądowniczej – czyli organ niezależny wobec władzy politycznej, którego członkowie korzystają z gwarancji niezawisłości – orzekający na podstawie prawa i rozstrzygający w sposób ostateczny i wiążący spory o prawo wynikające z naruszenia norm, zasad lub wartości konstytucyjnych przez innego organy władzy publicznej. Zadaniem organu sądowej ochrony konstytucji jest przede wszystkim zapewnienie poszanowania konstytucji, będącej aktem regulującym podstawowe aspekty organizacji ładu politycznego i społecznego w państwie. Przez „ochronę konstytucji” należy rozumieć „kontrolę konstytucyjności”, na którą składa się „ogół środków prawnych mających na celu zapewnienia zgodności norm prawnych z nią [konstytucją]”²³. Pojęcia „organu sądowej ochrony konstytucji” nie można jednak automatycznie utożsamiać z pojęciem „sądu konstytucyjnego”. Znaczenie tego drugiego pojęcia zależy bowiem od tego, czy przyjmie się definicję formalną czy materialną. Sądem konstytucyjnym w znaczeniu formalnym jest organ, któremu ustrojodawca przypisał taką (lub podobnie brzmiącą) nazwę oraz powierzył zadania polegające na rozstrzyganiu sporów wymagających zastosowania norm i zasad konstytucyjnych, w tym kontrolę zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją. Sądem konstytucyjnym w sensie materialnym będzie z kolei sąd, który – niezależnie od formalnej decyzji ustrojodawcy – rozstrzyga spory prawne

²³ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, s. 208.

z zakresu materii konstytucyjnej, stosując prawo konstytucyjne²⁴. W znaczeniu wąskim chodzić będzie o kontrolę zgodności ustaw z konstytucją. Natomiast w znaczeniu szerokim, sądem konstytucyjnym będzie organ sądowy orzekający o konstytucyjności aktów normatywnych niezależnie od ich rodzaju oraz mocy prawnej. Ogólnoustrojowe znaczenie takiego sądu polegać będzie na zapewnieniu poszanowania przez pozostałe organy władzy publicznej formalno-proceduralnych i materialnych granic kompetencji przyznanych przez konstytucję²⁵.

Zakwalifikowanie zadań francuskiej Rady Stanu jako zadań właściwych „organowi sądowej ochrony konstytucji” czy „sądowi konstytucyjnemu” poprzedzić musi zastrzeżenie, że konkretny kształt rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych dotyczących kontroli poszanowania przepisów konstytucyjnych, jakie występują w danym porządku ustrojowym, jest wypadkową procesów politycznych i społecznej, które determinują sposób myślenia o państwie i konstytucji przez społeczeństwo i jego przedstawicieli. Procesy te wpływały na formowanie się koncepcji teoretycznych z zakresu prawa publicznego, teorii państwa i prawa oraz nauk politycznych. Przez to oddziaływały na treść rozwiązań ustrojowych mających zapewnić stabilność szeroko pojętego ładu konstytucyjnego. Przy podejmowaniu wyborów ustrojowych zasadnicze znaczenie miały wyobrażenia na temat znaczenia konstytucji jako aktu normatywnego o szczególnym charakterze (ze względu na przedmiot regulacji i moc prawną norm w nim zawartych) oraz kompetencji organów władzy sądowniczej do stosowania norm konstytucyjnych i egzekwowania ich poszanowania przez organy władzy publicznej²⁶. Obecnie mamy do czynienia z dwoma zasadniczymi modelami, mianowicie z tzw. systemu rozproszonej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych (właściwym m.in. Stanom Zjednoczonym), gdzie każdy sąd ma

²⁴ Tak J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, *Le Conseil d'État, juge constitutionnel ? Étude du rôle d'un juge de l'inconstitutionnalité potentielle de la loi*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 34. Autorzy porównują rolę Rady Stanu – „sądu konstytucyjnego o kompetencji ogólnej” (*juge constitutionnel droit commun*), do roli sądów zwyczajnych stosujących w sprawie normy prawa unijnego, które określane są wówczas mianem „sądów unijnych o kompetencji ogólnej” (*juge européen de droit commun*).

²⁵ Zob. L. Favoreu, Th. S. Renoux, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Paris 1992, s. 5 i 6; S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République. Essai sur une théorie de l'État*, Paris 2011, s. 4 i 5.

²⁶ Zob. M. Troper, *Histoire constitutionnelle et théorie constitutionnelle*, NCCC z 2010, nr 28, s. 4-9.

kompetencję do dokonywania tej kontroli i odmowy zastosowania ustawy niezgodnej, oraz z tzw. skoncentrowanym systemem kontroli konstytucyjności (wzorowanego na rozwiązaniach austriackich i niemieckich), gdzie kontrola zastrzeżona jest do kognicji jednego wyspecjalizowanego organu, nazywanego „sądem konstytucyjnym” lub „trybunałem konstytucyjnym”²⁷. W niektórych krajach występują różne mutacje obu modeli, określane jako mieszane systemy kontroli konstytucyjności.

Z punktu widzenia istniejących modeli kontroli konstytucyjności francuski system ustrojowy zawsze wykazywał – i jest tak do dziś – daleko idącą specyfikę. Uwarunkowania polityczne Wielkiej Rewolucji sprawiły, że zniesieniu uległy załączki sądowej kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej przez sądy powszechne (zwane w dobie *ancien régime*’u „parlamentami”). Rozwiązania prawne dotyczące ustroju władzy sądowniczej, przyjęte w pierwszych latach Wielkiej Rewolucji (i utrzymane później w mocy), wyłączały dopuszczalności kwestionowania przez sądy powszechne zgodności z prawem nie tylko ustaw, lecz także aktów generalnych władzy wykonawczej. Równolegle zaczęła rozwijać się – utrwalona w dyskursie publicznym i naukowym doby III Republiki – koncepcja ustawy jako aktu w istocie suwerennego, bo stanowiącego „wyraz woli powszechnej”, który nie może być podważany przez żaden organ władzy publicznej. W praktyce koncepcja ustawy jako „wyrazu woli powszechnej” posłużyła za teoretyczne uzasadnienie dla szczególnej, najwyższej pozycji organu przedstawicielskiego (parlamentu) w strukturze organów państwa. Niezależnie jednak od tego sama idea kontroli poszanowania zgodności aktów władzy publicznej z konstytucją nie była obca francuskiej doktrynie ani w dobie Wielkiej Rewolucji, ani nigdy potem. W II poł. XIX w. i w I poł. XX w. toczyły się ożywione dyskusje na temat ustanowienia procedur (sądowych i pozasądowych) badania konstytucyjności ustaw. Ponawiano inicjatywy legislacyjne idące w tym kierunku. Do ustanowienia pierwszego – w praktyce efemerycznego – mechanizmu kontroli zgodności ustaw z konstytucją doszło w IV Republice. Kompetencje w tym

²⁷ Szerzej na temat różnych modeli sądowej ochrony konstytucji zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987; F. Hamon, C. Wiener, *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger*, Paris 2011; P. Mikuli, *Zdekoncentrowana kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2002.

zakresie powierzono ciału o charakterze politycznym, jakim był Komitet Konstytucyjny. Na gruncie ustrojowym V Republiki kontynuacją tego rozwiązania instytucjonalnego stać się miała Rada Konstytucyjna. Z czasem jednak – w efekcie kolejnych zmian konstytucyjnych, a także daleko idącego aktywizmu orzeczniczego – zakres jej kognicji zaczął ulegać poszerzeniu. Kluczowe znaczenie okazała się mieć reforma ustrojowa z 2008 r., na mocy której ustanowiono – po raz pierwszy we Francji – tryb następczej kontroli konstytucyjności ustaw, polegający na skierowaniu przez sąd, na wniosek strony toczącego się przed nim postępowania, pytania o konstytucyjność (*question prioritaire de constitutionnalité*). Pomimo jednak głębokich przeobrażeń, jakim poddana została Rada Konstytucyjna, zakres ochrony zapewnianej przez nią normom i zasadom konstytucyjnym pozostaje – w porównaniu z ochroną zapewnianą przez sądy konstytucyjne innych krajów – daleko ograniczony.

Proces przeobrażania się Rady Konstytucyjnej w „prawdziwy” sąd konstytucyjny nastąpił wbrew intencjom twórców V Republiki, którzy nie zakładali powołania trybunału na wzór austriacko-niemiecki. Przeszkody dla ukształtowania się modelu scentralizowanej kontroli konstytucyjności we Francji nie stanowił jednakże „kult” ustawy definiowanej jako „wyraz woli powszechnej”. Konstytucja V Republiki doprowadziła bowiem do przekreślenia zasady supremacji parlamentu oraz do podporządkowania go swoistemu nadzorowi sprawowanemu przez rząd za pomocą szeregu środków mających „racjonalizować” funkcjonowanie izb. Przyjęty w 1958 r. kształt rozwiązań dotyczących Rady Konstytucyjnej wynikał raczej z założenia, że istnieją we Francji mechanizmy instytucjonalne i proceduralne, które są w stanie zapewnić dostateczną ochronę wymagań wynikających ze standardów państwa prawa. Zgodnie z francuską tradycją ustrojową, to władza sądowa (*autorité judiciaire*), jaką tworzą sądy powszechne (z Sądem Kasacyjnym na czele), pełnić ma funkcję gwaranta wolności indywidualnej (*liberté individuelle*) jednostek. Rolę strażnika poszanowania przez władzę administracyjną zasady legalności odgrywa zaś tradycyjnie Rada Stanu i podporządkowane jej sądy administracyjne. Zadaniem Rady Konstytucyjnej miało być wyłącznie czuwanie nad tym, ażeby parlament nie wykraczał poza granice (wąskie) kompetencji przypisanych mu przez Konstytucję.

Rada Stanu należy do najstarszych organów państwa francuskiego. Przegląd rozwiązań prawnych określających jej zadania i organizację na przestrzeni ponad dwóch wieków dowodzi, że stanowi ona trwały element systemu ustrojowego. Istnieje nieprzerwalnie od 1799 r. Zgodnie z założeniami Napoleona Bonapartego zapewniać miała głowie państwa wsparcie eksperckie w zakresie legislacji i zarządzania aparatem administracji. Jednocześnie reforma Rady Stanu, która przeprowadzona była z inicjatywy Cesarza Francuzów z 1806 r., zapoczątkowała proces wyodrębnienia się z funkcji opiniodawczej (*fonction consultative*) zadań polegających na rozpoznawaniu skarg wnoszonym przeciwko aktom władzy administracyjnej. Reforma dała początek kształtowaniu się funkcji jurysdykcyjnej (*fonction juridictionnelle*) Rady Stanu. Do lat 70. XIX w. zadania jurysdykcyjne ograniczały się formalnie do sporządzenia projektu „orzeczenia”. Stosownie do poglądu, w świetle którego „sądzenie administracji jest nadal administrowaniem”²⁸, ostateczna decyzja należeć miała do szefa administracji. System taki określano mianem „sądownictwa zastrzeżonego” (*justice retenue*). W praktyce ustrojowej złożenie podpisu pod projektem rozstrzygnięcia przez szefa administracji okazało się formalnością. Jednocześnie ścisłe powiązanie Rady Stanu z autorytetem głowy państwa podczas rozstrzygania skarg wzmacniało jej pozycję w stosunku do kontrolowanych struktur administracji. Pozwoliło narzucić administracji standardy działania wywiedzione przez Radę Stanu z zasad ogólnych prawa. Z czasem Rada uzyskiwała coraz szerszą autonomię organizacyjną i proceduralną, co podkreśliły reformy z I poł. XIX w. Ustawodawstwo III Republiki usankcjonowało te zmiany, powierzając w 1872 r. Radzie Stanu kompetencje do orzekania ostatecznie (dosł. „suwerennie”; *souverainement*) o sporach wynikających z działania administracji²⁹.

²⁸ „*Juger l'administration, c'est encore administrer*” – myśl tę wyślowił w I poł. XIX w. P. Henrion de Pansey, przewodniczący izby ds. rozpatrywania skarg Rady Stanu (tenże, *De l'autorité judiciaire en France*, Paris 1818; dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017). Autor odróżniał „administrację reglamentującą” (*administration réglementaire*), czyli „administrację w sensie ścisłym”, oraz „administrację rozpatrującą spory” (*administration contentieuse*). Myśl ta została co prawda wyrażona i usystematyzowana przez doktrynę dopiero w okresie monarchii lipcowej, niemniej wywierała wpływ na rozwiązania ustrojowe Francji doby tak przedrewolucyjnej, jak i Rewolucji, Cesarstwa oraz Restauracji. Zob. na ten temat również R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., s. 771 i 772.

²⁹ Pod pojęciem *contentieux* należy rozumieć ogół sporów, jakie mogą być przedstawione do rozstrzygnięcia przez sąd. Można wyróżnić *contentieux administratif*, *contentieux commercial*, *contentieux de la sécurité social*, itd. (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris 2007, s. 226).

Kompetencje jurysdykcyjne utraciły definitywnie organy władzy wykonawczej. Rada Stanu stała się sądem administracyjnym w sensie formalnym.

Wejście w życie Konstytucji V Republiki nie miało, samo w sobie, znaczenia ani dla zakresu zadań, ani dla organizacji i trybu pracy Rady Stanu. Nie osłabiło w żaden sposób jej pozycji ustrojowej – i to pomimo utworzenia Rady Konstytucyjnej. Przeciwnie, okres V Republiki przyniósł konstytucjonalizację obu wymiarów działania Rady Stanu. Regulacja konstytucyjna, która początkowo określała tylko zakres udziału Rady Stanu w funkcji prawodawczej rządu, ostatecznie w efekcie reform ustrojowych z pierwszej dekady XXI w. rozpoznała też jej kompetencje sądowe. Usankcjonowała to, co wynikało z tradycji ustrojowej, a mianowicie że Rada Stanu zajmuje pozycję sądu najwyższego w strukturze sądownictwa administracyjnego, będąc jednocześnie głównym doradcą rządu w zakresie stanowienia prawa i zarządzania aparatem administracji. Rada Stanu opiniuje rządowe projekty ustaw, ordonansów i innych aktów normatywnych. O opinię legislacyjną dotyczącą parlamentarnej propozycji ustawy wystąpić może również przewodniczący izby parlamentu, o ile nie sprzeciwi się temu autor propozycji. Rada Stanu jest sądem wyłącznie właściwym do kontroli legalności aktów prezydenta, premiera, ministrów, centralnych niezależnych organów administracji; rozpoznaje również skargi apelacyjne i kasacyjne na orzeczenia sądów administracyjnych niższych szczebli. Jednakże francuska koncepcja podziału władz – tak, jak jest rozumiana w świetle tradycji konstytucyjnej – wyklucza, co do zasady, dopuszczalność objęcia przez Radę Stanu kontrolą ustaw. Ogranicza w konsekwencji także skuteczność badania aktów władzy administracyjnej. W sytuacji bowiem, gdy akt administracyjny wydany jest na podstawie ustawy i zgodnie z jej treścią, to w myśl teorii tzw. ekranu ustawodawczego (*loi-écran*) sąd administracyjny nie może dokonać kontroli zgodności aktu administracyjnego z normą lub zasadą konstytucyjną, gdyż prowadziłoby to pośrednio do (*a priori* niedopuszczalnej) kontroli konstytucyjności wykonywanej ustawy. Niemniej Rada Stanu wypracowała w praktyce orzecniczej pewne instrumenty, które pozwalają sądowi administracyjnemu uchylić się od negatywnych skutków niekonstytucyjnej ustawy. Niektóre środki przyznał też sam ustrojodawca. Art. 55 Konstytucji daje

sądowi podstawę kompetencyjną do dokonywania samodzielnej oceny zgodności ustawy z prawem międzynarodowym i unijnym. Wobec faktu, że większość gwarancji konstytucyjnych znajdzie swojego odpowiednika w traktatach i umowach międzynarodowych (w tym przede wszystkim w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) albo w aktach i zasadach prawa unijnego, tzw. kontrola konwencyjności (*contrôle de conventionnalité*) stała się substytutem kontroli konstytucyjności ustaw, której sąd *de iure* nie sprawuje. Natomiast po wejściu w życie reformy ustrojowej z 2008 r. Rada Stanu oraz Sąd Kasacyjny (stojący na czele sądownictwa powszechnego) zostały bezpośrednio włączone w proces kontroli konstytucyjności ustaw. Ustrojodawca powierzył obu sądom najwyższym funkcję organów dokonujących weryfikacji formalnej poprawności pytania o konstytucyjność, a ponadto – przynajmniej wstępnej – oceny jego merytorycznej zasadności.

Podstawowym celem badawczym pracy jest ustalenie rzeczywistego zakresu, w jakim Rada Stanu wykonuje zdania typowe dla organu sądowej ochrony konstytucji (sądu konstytucyjnego w znaczeniu materialnym), a także wskazanie instrumentów, które wykorzystuje ona do realizacji tej funkcji. Jednocześnie rozprawa pozwolić ma na dokonanie aktualizacji ustaleń polskiej nauki prawa na temat specyfiki francuskiego systemu kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej. Przedmiotem analizy staną się bowiem również relacje łączące Radę Konstytucyjną i Radę Stanu, a więc dwa sądy dzielące między siebie – i taka jest teza podstawowa rozprawy – funkcję sądu konstytucyjnego we Francji. Ujawnienie zjawiska rozszczepienia funkcji sądu konstytucyjnego między różne organy władzy sądowniczej stanowić będzie argument przemawiający za tezą, że francuski system ochrony konstytucji nie jest systemem scentralizowanym, ponieważ Rada Konstytucyjna nie sprawuje kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej na zasadzie wyłączności. Część kompetencji sądu konstytucyjnego wykonuje bowiem najwyższy sąd administracyjny – Rada Stanu.

Niniejsza rozprawa stanowi studium z zakresu prawa konstytucyjnego. Nie jest pracą komparatystyczną. Nie zawiera bowiem porównania rozwiązań francuskich z rozwiązaniami obowiązującymi w innych krajach, w których istnieje organ będący odpowiednikiem Rady Stanu. Nie odnosi się też do rozwiązań

polских. Podejmowana problematyka nie jest jednak bez znaczenia dla toczących się w polskiej doktrynie rozważań na temat roli sądów administracyjnych i powszechnych w procesie kontroli konstytucyjności aktów innych organów władzy państwowej. Podstawowymi metodami badawczym zastosowanymi w rozprawie są metody właściwe dogmatyce konstytucyjnej. Analizie poddane zostały rozwiązania prawne określające zadania i status ustrojowy Rady Stanu, jakie obowiązywały na przestrzeni ponad dwóch wieków od utworzenia tego organu w 1799 r. po dzień dzisiejszy. Zaprezentowane zostało również bogate orzecznictwo administracyjne w sprawach, na gruncie których zaszła konieczność rozstrzygnięcia przez Radę Stanu problemu konstytucyjnego przy zastosowaniu norm i zasad o mocy konstytucyjnej, a także relewantne orzecznictwo Rady Konstytucyjnej. Dorobek obu „sądów konstytucyjnych” został – w niezbędnym zakresie – uzupełniony o judykaty Sądu Kasacyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wnioski wysnute z analizy przepisów prawa i orzecznictwa skonfrontowano z ustaleniami francuskiej nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Uwzględniono również dorobek polskiej doktryny.

Przedmiot oraz cele badawcze, jakie legły u podstaw rozprawy, determinują jej zakres treściowy i strukturę. W rozdziale I przedstawiono historyczny kontekst, w jakim kształtował się stosunek francuskiej myśli politycznej i prawnej do kwestii kontroli konstytucyjności. Idea konstytucjonalizmu z trudem torowała sobie drogę w tym kraju w związku z silnie zakorzenioną koncepcją ustawy jako „wyrazu woli powszechnej”. Zasada nadrzędności aktów konstytucyjnych nigdy jednak nie była obca francuskiej myśli prawniczej. Jednak dopiero w 1958 r. doszło do powołania Rady Konstytucyjnej jako organu właściwego do badania konstytucyjności aktów parlamentu. Niemniej ciągle jego kompetencje są mocno ograniczone. Rozdział II poświęcony został genezie i ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących organizacji i zadań Rady Stanu. Analiza obejmuje akty obowiązujące od 1799 r. Celem tej części rozważań jest ukazanie Rady Stanu jako specyficznego, acz stałego elementu struktury organów państwa we Francji. Aktualny kształt regulacji konstytucyjnej i ustawowej jest zaś przedmiot wywodów w rozdziale III. Rozdział ten stanowi

też próbę ukazania – w ujęciu całościowym – zakresu funkcji opiniodawczej oraz jurysdykcyjnej Rady Stanu w V Republice Francuskiej. Wskazano na konstytucyjną podstawę dwuczłonowości sądownictwa (z osobnymi pionami administracyjnym i powszechnym), a także konstytucyjne uwarunkowania dualizmu funkcjonalnego Rady Stanu, która jest jednocześnie najwyższym sądem administracyjnym oraz doradcą legislacyjnym władzy publicznej (rządu i, w pewnym zakresie, parlamentu). Rozdział IV dotyczy z kolei funkcji Rady Stanu jako organu sądowej kontroli konstytucyjności aktów władzy wykonawczej. Przedstawiony został katalog aktów egzekutywy, jakie są poddane tej kontroli, a także zakres wzorców. Rozdział V koncentruje się natomiast na relacjach, jakie łączą sąd administracyjny oraz ustawę. Po przedstawieniu, czym jest tzw. ekran ustawodawczy i jaki ma on wpływ na zakres kognicji sądu w toku postępowania sądowoadministracyjnego, analizie poddane zostaną instrumenty, przy użyciu których Rada Stanu próbuje się uwolnić od negatywnych skutków związania treścią aktu ustawodawczego oraz uchylić od obowiązku stosowania niekonstytucyjnej ustawy. W tej części rozprawy omówione zostaną kompetencje Rady Stanu do oceny zgodności ustawy z prawem międzynarodowym i unijnym, a także zakres uprawnień do decydowania o dopuszczalności i zasadności przedstawienia Radzie Konstytucyjnej pytania o konstytucyjność przepisu ustawowego. Rozprawę zamyka rozdział VI, który wyjaśnia, w jaki sposób Rada Stanu oddziałuje na relacje ustrojowe łączące pozostałe konstytucyjne organy państwa, mianowicie parlament i rząd w systemie parlamentaryzmu „zracjonalizowanego”, a także prezydenta i premiera w ramach dwuczłonowej egzekutywy.

Uwzględniono stan prawny, orzecznictwo i literaturę na 1 kwietnia 2017 r.

Rozdział I

Specyfika francuskiego systemu sądowej ochrony konstytucji

1. Idea sądowej ochrony konstytucji we francuskiej tradycji ustrojowej

Wbrew obiegowym opiniom idea sądowej ochrony ładu konstytucyjnego jest silnie zakorzeniona w tradycji ustrojowej Francji. W. Skrzydło wskazuje trafnie, że „[f]rancuska doktryna prawa konstytucyjnego przyjmowała zawsze, jako kamień węgielny, zasadę nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa. Jednakże przez długi okres zasadzie tej nie towarzyszyły żadne gwarancje instytucjonalne. Prawo francuskie nie знаło żadnych środków prawnych ani instytucji gwarantujących zgodność ustaw z konstytucją. Niektórzy autorzy upatrywali w tym istotną sprzeczność między doktryną a rozwiązaniami prawnymi”¹.

Zręby kształtowania się systemu sądowej ochrony konstytucji dostrzec można już w epoce *ancien régime*’u w koncepcji praw podstawowych Królestwa (*lois fondamentales du Royaume*). Prawa te miały wiązać króla, formalnie koncentrującego w swoich rękach całość władzy państwowej, i wyznaczać ramy korzystania z jego uprawnień. Tym samym suwerenny charakter władzy monarszej napotykał granice, które wynikały z nakazu poszanowania praw podstawowych, tworzących „konstytucję zwyczajową Królestwa” (*constitution coutumière du Royaume*)². Na „konstytucję” składało się też uprawnienie sądów królewskich – parlamentów (*parlements de justice*), sprawujących funkcję sądów powszechnych, do rejestracji aktów królewskich (co warunkowało możliwość ich stosowania wobec podmiotów znajdujących się w jurysdykcji sądu). W wypadku stwierdzenia niezgodności z prawami podstawowymi Królestwa parlamenty zastrzegały sobie kompetencję do odmowy rejestracji aktu monarchy oraz jego odesłania wraz z zastrzeżeniami (prawo remonstracji)³. Tym samym stawiały się w roli gwarantów

¹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 223.

² B. Bernabé, E. Cartier, *L'introduction d'un nouveau gène dans le procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 1.

³ Szerzej na ten temat A. Lemaire, *Les Lois fondamentales de la monarchie française*, Paris 1907; Ph. Pichot-Bravard, *Conserver l'ordre constitutionnel (XVI^e-XIX^e siècles). Les discours, les organes et les procédés juridiques*, Paris 2011. Zob. także O. Beaud, *L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État*, „Jus Politicum” z 2009, nr 3, s. 14-21; M.-F. Renoux-Zagame, *Juger la loi au nom du droit naturel : fondements et portée du contrôle des*

poszanowania „konstytucji”⁴. Na tym tle nierzadko dochodziło w praktyce do ostrych konfliktów politycznych między królem i sądami powszechnymi⁵. Aktywizm polityczny sędziów parlamentów (a zwłaszcza Parlamentu w Paryżu), które w sytuacji niezwoływania Stanów Generalnych rościły sobie prawo do bycia reprezentacją narodu i które przyczyniły się do udaremnienia szeregu reform końca *ancien régime*’u (w duchu obrony starego porządku), przesądził o ich losie po wybuchu Rewolucji. Konstytuanta, chcąc uniknąć ryzyka oporu ze strony sądów oraz podważania swojej pozycji najwyższego organu władzy publicznej, najpierw zawiesiła, a następnie ostatecznie rozwiązała parlamenty⁶, zaś większość kadry sędziowskiej wywodzącej się z *ancien régime*’u nie przetrwała okresu Terroru⁷. Żaden ze znaczących prądów ideowych końca XVIII w. nie postulował, aby stery władzy państwowej oddać w ręce sędziów o uprawnieniach *quasi*-prawodawczych (*juges-législateurs*)⁸.

Wybuch Wielkiej Rewolucji zmiotł więc załóżki sądowej kontroli zgodności aktów władzy publicznej z normami o charakterze podstawowym dla całego ładu ustrojowego. Jednocześnie przyniósł polityczny klimat dla urzeczywistnienia szeregu idei konstytucjonalizmu współczesnego, takich jak koncepcja konstytucji pisanej (mającej najwyższą moc prawną i wiążącej wszystkie organy władzy publicznej), zasada podziału władz czy zasada rządów parlamentarnych. Osią nowego porządku ustrojowego stała się Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela,

parlements de la Monarchie, NCCC nr 29, s. 10-15; F. Saint-Bonnet, *Le contrôle a posteriori : les parlements de l'Ancien Régime et la neutralisation de la loi*, NCCC z 2010, nr 28, s. 23-26. W literaturze polskiej zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 18 i 19; M. Krzemiński, *Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczelných organów władzy publicznej*, Nowy Sącz 2007, s. 13 i 14; M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności prawa*, Kraków 1928, s. 7-15.

⁴ B. Bernabé, E. Cartier, dz. cyt., s. 1 i 2.

⁵ W 1766 r. Ludwik XV przypomniał parlamentom, że „tylko na mojej osobie spoczywa władza suwerenna (*puissance souveraine*) [...]. Że to tylko ode mnie Sądy czerpią swoje istnienie i władzę (*autorité*). Że całość tej władzy, którą sprawują tylko w moim imieniu, pozostaje zawsze przy mnie, i że nie można zrobić z niej użytku zwróconego przeciw mnie. Że to tylko do mnie należy władza ustawodawcza, niezależna i niepodzielna” (przywołuję za G. Drago, uwagi do art. 3, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac i X. Prétot, Paris 2009, s. 183).

⁶ Działanie parlamentów zostało zawieszone na podstawie dekretu z dnia 3 listopada 1789 r. Na mocy dekretu z dnia 7 września 1790 r. parlamenty zostały ostatecznie rozwiązane.

⁷ Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 19; A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 15.

⁸ B. Bernabé, E. Cartier, dz. cyt., s. 2; D. Maus, *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 715-717.

przyjęta przez Konstytuantę w dniu 26 sierpnia 1789 r.⁹ Deklaracja wyznaczać miała nieprzekraczalne ramy swobody władzy publicznej¹⁰. W art. 16 wysłowiono fundamentalną zasadę, że „społeczeństwo, w którym nie ma zapewnionej ochrony praw, ani nie został ustanowiony podział władz, nie ma w ogóle Konstytucji”. Ponadto, wszelkie akty władzy ustawodawczej i wykonawczej, dla zachowania legitymizacji, powinny respektować podstawowe cele organizacji politycznej, do których Deklaracja z 1789 r. zaliczała ochronę przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka, w tym wolności, własności, bezpieczeństwa i prawa do oporu przed uciskiem (art. 2 w związku ze jej Wstępem)¹¹. Określona w art. 5 tytułu I Konstytucji z dnia 3 września 1791 r.¹² rota przysięgi obywatelskiej zobowiązywała do wierności Narodowi, ustawie (*loi*) i królowi, a także do „ochrony z całej mojej mocy Konstytucji Królestwa, uchwalonej przez Narodowe Zgromadzenie Konstytucyjne w latach 1789, 1790 i 1791”. Nadrzędny charakter aktów konstytucyjnych nie budził wątpliwości w orzecznictwie organów sądowych. Jak zauważył Trybunał Kasacyjny w wyroku z dnia 16 *vendémiaire* roku VIII: „Wszelkie postanowienia aktu konstytucyjnego, będące rezultatem woli powszechnej, są uświęcone i wiążące, pod rygorem nieważności”¹³.

Jednak w warunkach polityczno-ustrojowych Francji doby Rewolucji zaistniały co najmniej dwa czynniki, które stanowiły przeszkodę dla usankcjonowania nadrzędności Konstytucji i Deklaracji. Pierwszy, o charakterze teoretycznym, wynikał z faktu skonfrontowania zasady związania władzy politycznej normami o charakterze podstawowym (konstytucyjnym) z wynikającą z art. 6 Deklaracji z 1789 r. zasadą, że ustawa jest „wyrazem woli powszechnej” (*expression de la volonté générale*). Konstytucja z 1791 r. potwierdziła tę zasadę, stanowiąc, że „nie ma we Francji władzy wyższej nad ustawę (*loi*). Król rządzi

⁹ Dalej: Deklaracja z 1789 r.

¹⁰ Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 286 i 287.

¹¹ Koncepcja władzy ustawodawczej podporządkowanej normom zasadniczym widoczna była też w innych postanowieniach Deklaracji z 1789 r. Jak stanowi jej art. 5, ustawa może zakazywać tylko tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa. Z kolei w świetle art. 8 Deklaracji z 1789 r. ustawa może przewidywać jedynie kary ściśle i oczywiście konieczne.

¹² Dalej: Konstytucja z 1791 r.

¹³ Przywołuję za J.-J. Bienvenu, *Aux origines de la cassation et au lendemain des Constitutions : les premières décisions de cassation*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 12.

jedynie na jej podstawie i tylko w imieniu ustawy może żądać posłuszeństwa”¹⁴. Natomiast w świetle postanowień Deklaracji dołączonej do Konstytucji jakobińskiej z dnia 24 czerwca 1793 r., ustawa miałaby być „wolnym i uroczystym wyrazem woli powszechnej” (*expression libre et solennelle de la volonté générale*)¹⁵. Drugi czynnik, natury politycznej, wynikał z trudności zorganizowania instytucjonalnych ram kontroli z uwagi na powszechną w kręgach parlamentu niechęć wobec sędziów i ich potencjalnej władzy¹⁶.

Koncepcja ustawy jako „wyrazu woli powszechnej” była konsekwencją idealizującego założenia, dominującego w piśmiennictwie doby Rewolucji, że akt ten – jako pochodzący od ciała składającego się z przedstawicieli realizujących oczekiwania Narodu-Suwerena, którego są reprezentantami (nie zaś od monarchy despotycznego) – nie może „źle czynić”¹⁷. Choć więc niektóre postanowienia Konstytucji z 1791 r. dawały podstawę do wywodzenia konstytucyjnych ograniczeń swobody działania ustawodawcy¹⁸, nie ustanowiono żadnej formy zewnętrznej kontroli aktu uchwalonego przez organ wyrażający „wolę powszechną”¹⁹. Podczas prac Konstytuanty zgłaszane były propozycje idące w tym kierunku, uzasadniane

¹⁴ Art. 3 w sekcji pierwszej rozdziału II tytułu III Konstytucji z 1791 r. Niemniej Ph. Blachère zwraca uwagę na możliwość zupełnie innego odczytania treści pojęcia „ustawa” (*loi*), użytego w Konstytucji z 1791 r., jako pojęcia odnoszącego się w istocie bezpośrednio do tej Konstytucji, co pozwałoby z kolei uznać przywołany przepis nie za wyraz zasady supremacji ustawy, lecz za potwierdzenie nadrzędnej mocy konstytucji (tenże, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale. « La loi votée... n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »*, Paris 2001, s. 63 i 64). Tezie tej zdaje się jednak przeczyć w miarę konsekwentne posługiwanie się w tekście Konstytucji z 1791 r. – jako niesynonimicznymi – pojęciami „Konstytucji” (*Constitution*) i „ustawy” (*loi*).

¹⁵ Art. 4 Deklaracji z 1793 r. Formuła ta określana jest czasem „hymnem do ustawy” (M. Krzeński, dz. cyt., s. 6).

¹⁶ Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 287 i 288; B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Paris 2014, s. 20 i 21.

¹⁷ Zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 33 i 34.

¹⁸ Normy konstytucyjne nakładały na inne władze publiczne ograniczenia o charakterze zarówno materialnym, jak i proceduralnym. Zgodnie z ustępem 3 Tytułu I Konstytucji z 1791 r., „władza ustawodawcza nie będzie mogła ustanawiać jakichkolwiek ustaw, które naruszać będą albo czynić przeszkodę w korzystaniu z praw naturalnych i cywilnych (*droits naturels et civils*) przyznanych w niniejszym Tytule, i gwarantowanych przez Konstytucję. [...]”. W świetle zaś art. 8 ust. 2 Tytułu VII, „żadna z władz ustanowionych przez Konstytucję nie ma prawa zmieniać jej w całości lub w części, z wyłączeniem zmian, które mogą być poczynione w trybie rewizji, zgodnie z postanowieniami Tytułu VII [dotyczącego procedury zmiany Konstytucji].”.

¹⁹ R. Badinter, *Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité*, RFDC z 2014, nr 100, s. 778. Dla A. Kubiaka suwerenność ustaw oznaczała, że „była ona aktem nietykalnym, wręcz nieskazitelnym. W taki sposób rozumiana ustawa burzyła normalną hierarchię norm, gdyż jej «świętość» usuwała w cień konstytucję, mimo że ta formalnie jest aktem wyższego rzędu. W tym stanie rzeczy jest zrozumiałe, iż akt taki, a zatem i jej twórca – ustawodawca, nie mógł być podporządkowany niczyjej kontroli. W szczególności żaden sędzia nie mógł odmówić zastosowania ustawy należycie ogłoszonej. Praktycznie ustawa górowała nad konstytucją, gdyż była «bardziej świeżym», ostatnim wyrazem woli powszechnej, podczas gdy konstytucję traktowano jedynie jako wolę spetryfikowaną, zakrzepłą, już starą” (A. Kubiak, dz. cyt., s. 11).

tym, że brak mechanizmów kontrolnych rodzi ryzyko nieefektywności gwarancji zawartych w Deklaracji z 1789 r. oraz Konstytucji z 1791 r.²⁰ Mechanizmy te pomyślane były jednak jako procedury o politycznym charakterze. W sierpniu 1791 r. zgłoszono propozycję, by kontrolę aktów władzy publicznej (w tym również aktów Zgromadzenia Prawodawczego) powierzyć ciału o nazwie Zgromadzenie Rewizyjne. Z kolei w listopadzie przedstawiony został projekt utworzenia specjalnego Ciała Cenzorów, którzy – siedząc w odrębnych ławach Zgromadzenia – mieliby czuwać nad zgodnością aktów ustawodawczych z Konstytucją²¹. Pomysły te zostały jednak odrzucone. W 1793 r. odrzucono zgłoszoną przez D. Ramel-Nogareta propozycję utworzenia *jury national*²², a w 1795 r. przepadła, forsowana przez E.-J. Siéyès, idea ustanowienia *jury constitutionnaire*, które miało być organem pozasądowym właściwym do stwierdzania, ze skutkiem *erga omnes*, niezgodności ustaw i innych aktów z konstytucją, a także korzystającym z pewnych uprawnień do opracowywania poprawek do konstytucji oraz rozpatrywania spraw sądowych wówczas, gdy żaden z sądów zwykłych nie uznaje swojej właściwości²³.

Proceduralnej gwarancji zapewnienia poszanowania norm konstytucyjnych przez parlament doktryna upatrywała w przysługującej głowie państwa

²⁰ W 1791 r. S. de Clermont-Tonnerre notował, że – aby wynikający z Deklaracji z 1789 r. i z Konstytucji z 1791 r. nakaz poszanowania przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka przez akty władzy ustawodawczej był skuteczny – „trzeba, by był sąd (*juge*), który orzekałby, czy zachodzi zgodność czy sprzeczność między ustawą i zasadą, z którą ją porównujemy; ale taki sąd nie istnieje” (przywołuję za L. Jaume, *Le contrôle de constitutionnalité de la loi a-t-il un sens pour la doctrine française de la Révolution et des premières années du XIX^e siècle ?* [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*, red. D. Chagnollaud, Paris 2003, s. 19). Z kolei w tym samym czasie E.-J. Siéyès – dostrzegając, że „wola większości” nie musi wcale być zgodna z „wolą powszechną” i stać się może wręcz tyranią – stwierdzał, że „przed wszelką ustawą przyjętą przez zwykłą większość musi istnieć wola jednomyślna (*volonté unanime*), która stanowi hamulec dla ustawodawcy będącego zwykłą większością (*législateur à simple majorité*). Jako że hamulec ten wynikać może jedynie z podziału władz i odrębne organizacje każdej z nich, twierdząc, że podział władz i ich organizacja, czyli Konstytucja (...), jest ustawą zasadniczą (*loi fondamentale*) wcześniejszą wobec wszelkiej ustawy przyjętej zwykłą większością” (przywołuję za Ph. Blachère, dz. cyt., s. 63).

²¹ W literaturze polskiej zob. M. Starzewski, dz. cyt., s. 57-63.

²² Ciało miało się składać z obywateli wybranych – po jednym z każdego departamentu – przez departamentalne zgromadzenia wyborcze. Sprawę do *jury* mógłby wnieść każdy obywatel, który czułby się uciskany przez Ciało Ustawodawcze (zob. O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 1104).

²³ Szerzej na ten temat L. Jaume, dz. cyt., s. 20-26. Zob. też Ph. Ardant, B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, s. 91 i 92; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1104 i 1105; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2014, s. 18. W literaturze polskiej koncepcję tę omawiali M. Starzewski, dz. cyt., s. 63-65; H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, Wilno 1931, s. 106-109.

prerogatywie do promulgowania ustawy²⁴. Odmowa promulgacji byłaby w tym ujęciu środkiem przeciwdziałania ekscesom parlamentu. Konstytucja z 1791 r. stanowiła, że dekrety Ciała Ustawodawczego stają się „ustawami” po uzyskaniu sankcji królewskiej²⁵. Konstytucja z dnia 5 *fructidor* roku III (tj. 22 sierpnia 1795 r.) zobowiązywała Radę Starszych do odmówienia zatwierdzenia aktu uchwalonego przez Radę Pięciuset, który „nie został przyjęty w formach przewidzianych przez Konstytucję” (art. 88 Konstytucji z 1795 r.). Sprzeciw Rady Starszych, wyrażany w wypadku stwierdzenia naruszenia konstytucyjnego trybu prawodawczego, oznaczany był – stosownie art. 97 Konstytucji z 1795 r. – formułą: „Konstytucja unieważnia...” („La Constitution annule...”) ²⁶. Tylko akt zatwierdzony przez Radę Starszych stawał się ustawą (art. 92 Konstytucji z 1795 r.). Art. 131 Konstytucji z 1795 r. dawał Dyrektoriatowi Wykonawczemu podstawę do odmowy promulgacji ustaw, jeśli z ich wstępu nie wynikało, że zostały przyjęte w „formach” przewidzianych przez Konstytucję²⁷. W ostateczności odpowiedzią na eksces władzy parlamentarnej mogłoby być skorzystanie przez Lud z prawa do oporu. W myśl art. 35 Deklaracji z 1793 r., „jeśli rząd narusza prawa Ludu, powstanie jest

²⁴ W klasycznej doktrynie prawa konstytucyjnego zasadnicze znaczenie miały dwie koncepcje aktu promulgacji. Zgodnie z pierwszą koncepcją (reprezentowaną m.in. przez G. Jèza i R. Carré de Malberga) promulgacja jest aktem potwierdzenia („certyfikacji”) prawidłowości procesu prawodawczego, natomiast prezydent, korzystający z wyłącznej kompetencji do promulgowania ustawy, jest jedynym organem, który może przy tej okazji dokonać oceny poprawności procedury ustanawiania ustawy, a tym samym – potwierdzić istnienie ustawy. Według drugiej koncepcji (reprezentowanej m.in. przez L. Duguity, M. Hauriou i Ch. Eisenmanna) akt promulgacji nie stanowi potwierdzenia ustawy (*acte de certification*), lecz jest elementem procesu stanowienia ustawy (*acte de confection de la loi*). Zob. uwagi F. Batailler, *Le Conseil d'État – juge constitutionnel*, Paris 1966, s. 170 i 171.

²⁵ Art. 6 sekcji trzeciej rozdziału III tytułu III Konstytucji z 1791 r. Instytucja sankcji głowy państwa obecna była też w późniejszych aktach konstytucyjnych. Odczytując w kontekście tej tradycji ustrojowej art. 7 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 16 lipca 1875 r. o relacji między władzami publicznymi, określający kompetencję prezydenta do promulgacji ustawy, w doktrynie okresu III Republiki formułowany był pogląd, że przez wykonanie tej kompetencji (odmowę promulgacji) następuje „zewnętrzna” (pozaparlamentarna) reakcja na „niekonstytucyjność” ustawy. Zdaniem R. Carré de Malberga, w wypadku jaskrawego i poważnego naruszenia norm konstytucyjnych prezydent powinien odmówić promulgacji ustawy; akt promulgacji potwierdza zaś byt prawny oraz konstytucyjność ustawy (zob. É. Maulin, *Le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg*, RFDC z 1995, nr 21, s. 90-93). W myśl art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji V Republiki, prezydent „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”. Zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 152-158; A. Kubiak, dz. cyt., s. 12-14.

²⁶ Jeśli Rada Starszych odrzucała tekst z uwagi na jego treść, wówczas formuła brzmiała: „Rada Starszych nie może przyjąć...” (art. 98 Konstytucji z 1795 r.). W tym wypadku odmowa mogła mieć jednak wyłącznie suspensywny charakter (art. 99).

²⁷ Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 289. O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1104; M. Krzemiński, dz. cyt., s. 16; A. Kubiak, dz. cyt., s. 26.

dla Ludu i dla każdej jego części najbardziej świętym prawem i najbardziej nieodzownym obowiązkiem”²⁸.

Zarówno rozwiązania przyjęte, jak i te odrzucone, pokazują jednak, że w doktrynie politycznej i prawnej doby Rewolucji nigdy nie zakładano możliwości powierzenia organom należącym do władzy sądowniczej kontroli zgodności aktów ciał ustawodawczych z normami konstytucyjnymi. Z uwagi na tradycyjną nieufność klasy politycznej w stosunku do korpusu sędziowskiego, rolę sądów ograniczono do wąsko rozumianej ochrony praw indywidualnych obywateli w ich relacjach horyzontalnych (regulowanych przede wszystkim przez prawo prywatne)²⁹. Sądy – związane zasadą nienaruszalności rzeczy ustawowo uregulowanej (*autorité de la chose légiférée*) – miały odgrywać rolę jedynie „ust ustawodawcy”³⁰. Jak trafnie wskazywał A. Kubiak, „identyfikacja woli powszechnej z wolą wyrażoną przez deputowanych wiązała się ściśle z tradycyjną francuską odmianą zasady podziału władz, która w miejsce monteskiuszowskiej ich równowagi dała przewagę władzy ustawodawczej, będąc jednocześnie skierowana przeciw władzy sądowej”³¹. Zgodnie z art. 10 tytułu II ustawy z dnia 16-24 sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa sądom nie wolno było uczestniczyć w żaden sposób w sprawowaniu władzy ustawodawczej, ani uniemożliwiać lub zawieszać stosowania aktów Ciała Ustawodawczego, które uzyskały sankcję króla. Zakaz ten został potwierdzony w przepisach konstytucyjnych. W myśl art. 3 rozdziału V w tytule III Konstytucji z 1791 r., sądy nie mogły „mieszać się” w wykonywanie władzy ustawodawczej, ani zawieszać stosowania ustaw³². Ustanowiono mechanizm konstytucyjny, dzięki

²⁸ Zob. F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1397. Podobnie M. Krzemiński, który do gwarancji przestrzegania postanowień konstytucyjnych zalicza prawa do oporu oraz ideę samokontroli władz (tenże, dz. cyt., s. 15 i 16).

²⁹ W wystąpieniu w dniu 28 *thermidora* roku III E.-J. Siéyès przestrzegał parlamentarzystów: „Komu zamierzacie powierzyć rozpoznawania skarg na naruszenie Konstytucji? Czy wydaje się wam, że korpus sędziowski (*magistrature*) mógłby pełnić tak doniosłą funkcję? Pomyślcie o rozsądnym dekrete, na mocy którego zakazaliście mu orzekać w sprawach dotyczących wykonywania zadań przez funkcjonariuszy administracji (*administrateurs*). Tym bardziej nie powierzajcie mu władzy do sądenia pierwszych ciał politycznych (*premiers corps politiques*) państwa” (cyt. za F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1426). Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 31; L. Jaume, dz. cyt., s. 20; B. Mathieu, *La Loi*, Paris 2004, s. 26-28; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 17 i 18; H. Zahorski, dz. cyt., s. 105 i 106.

³⁰ A. Kubiak, dz. cyt., s. 95.

³¹ Tamże, s. 11 i 12.

³² Analogiczny zakaz wynikał z art. 203 Konstytucji z dnia 5 *fructidora* roku III: „Sędziowie nie mogą mieszać się w wykonywanie władzy ustawodawczej, ani też ustanawiać aktów generalnych (*règlements*). Nie mogą wstrzymywać ani zawieszać wykonania jakiegokolwiek ustawy, ani wzywać przed siebie urzędników

któremu minister sprawiedliwości mógł zaskarżyć do Trybunału Kasacyjnego wszelkie akty, przy wydawaniu których „sądy przekroczyły granice kompetencji”³³. Trybunał miał dokonywać „kontroli konstytucyjności” wyroków sądów i uchylać te z nich, które ingerowały w kompetencje Ciała Ustawodawczego lub administracji³⁴. W późniejszym okresie art. 127 Kodeksu karnego z dnia 12 lutego 1810 r. stanowił, że sędziowie (oraz prokuratorzy i urzędnicy administracji) będą uznani za winnych nadużycia władzy i ukarani pozbawieniem praw obywatelskich, jeśli popełnią czyn polegający na „mieszaniu się” w sprawowanie władzy ustawodawczej, wydając akt zawierający postanowienia o charakterze normatywnym (generalnym), wstrzymując lub zawieszając stosowanie ustawy albo decydując o tym, czy ustawa została prawidłowo opublikowana i czy podlega wykonaniu³⁵. Regulacje tego typu miały zapobiec ryzyku przywrócenia praktyk parlamentów doby *ancien régime*. Jednocześnie stworzyły barierę dla sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Władza sądowa traktowana była jako wykonawca woli ustawodawcy. Odmawiano nawet jej prawa do dokonywania samodzielnej wykładni ustaw. Jeśli stosowanie ustawy zrodziło wątpliwości w praktyce sądowej, Trybunał Kasacyjny przedstawiał pytanie wstępne zw. *référé législatif* Ciału Ustawodawczemu, „przy” którym Trybunał był ustanowiony. W takim wypadku Ciało Ustawodawcze uchwalało dekret wykładniczy do ustawy (*décret déclaratoire de la loi*), któremu Trybunał musiał się podporządkować³⁶. „Taka pozycja sądów nie dopuszczała możliwości,

administracji (*administrateurs*) w związku z pełnionymi przez nich funkcjami”. Konstytucja zakazywała osobom piastującym funkcje administracyjne „mieszania się” w sprawowanie władzy ustawodawczej oraz zawieszania wykonywania ustawy (zob. np. art. 3 sekcji drugiej w rozdziale IV tytułu III Konstytucji z 1791 r.).

³³ Zob. art. 27 w rozdziale V tytułu III Konstytucji z 1791 r. J.-J. Bienvenu zauważył, że procedura ta miała tę istotną cechę, że włączała konstytucję do podstaw orzekania przez Trybunał Kasacyjny i tylko od przyjętej przez Trybunał polityki orzeczniczej zależało, czy procedura posłuży do poszerzenia zakresu jurysdykcji sprawowanej przez sądy o kontrolę konstytucyjności ustaw czy jako hamulec takiej ewolucji (J.-J. Bienvenu, dz. cyt., s. 12). W praktyce ustrojowej i orzeczniczej ta druga opcja przeważała (o czym w dalszej części rozważań).

³⁴ Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 289 i 290.

³⁵ Z kolei art. 441 kodeksu postępowania karnego, promulgowanego w dniu 16 listopada 1808 r., przewidywał, że w wypadku, gdy na wniosek Wielkiego Sędziego-Ministra Sprawiedliwości (*Grand Juge-Ministre de la Justice*) prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym zaskarży (*dénoncera*) do Izby Karnej akty władzy sądowniczej (*actes judiciaires*), wyroki (*arrêtes*) lub orzeczenia (*jugements*) sprzeczne z ustawą (*lois*), te akty, wyroki lub orzeczenia mogą być uchylone (*annulés*), zaś sędziowie zostaną poddani odpowiedzialności karnej na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach.

³⁶ Art. 21 w rozdziale V tytułu III Konstytucji z 1791 r. Mechanizm *référé législatif* uchylony został przez ustawę z dnia 1 kwietnia 1837 r.

w której mogłyby one stanąć między suwerenem-twórcą konstytucji a ustawodawcą, będącym w rozumieniu rewolucji tożsamym z suwerenem”³⁷.

Paradygmat ustawocentryczny, który faktycznie stawia ustawę – „wyraz woli powszechnej” – w centrum systemu normatywnego, znalazł rozwinięcie w dobie III Republiki. Ówczesna doktryna prawa publicznego odczytała go jednak w kontekście treści postanowień aktów konstytucyjnych z 1875 r. i politycznych uwarunkowań epoki. W efekcie paradygmat nabrał zupełnie inną treść, niż ta ukształtowana w czasie Wielkiej Rewolucji. Ustawa zaczęła być traktowana jako „wyraz woli powszechnej” nie z tego powodu, że – będąc aktem ustanowionym przez reprezentantów ludu – „nie może źle czynić”, ale dlatego, że „wola przedstawicieli ludu jest wolą powszechną”³⁸. Ustawa „jest wolą powszechną”, a nie jedynie jej „wyrazem” (który zawsze mógłby być zafałszowaniem prawdziwej woli powszechnej)³⁹. Takie ujęcie pozwalało przyjąć – za fundamentalną dla całego systemu instytucjonalnego – zasadę supremacji ustawy. Z kolei zasada ta posłużyła za teoretyczne uzasadnienie suwerenności parlamentu⁴⁰. Ustawa stała się faktycznie „wyrazem suwerenności” (*expression de la souveraineté*) organu, który ją uchwala⁴¹. Zjawisko to – typowe dla systemu rządów zgromadzenia (*régime d'assemblée*)⁴² – trafnie ujął A. Kubiak, który pisał, że „[d]ecyzja parlamentu stała się w ten sposób równoznaczna z decyzją podjętą przez wszystkich obywateli. (...) W ustawie nastąpiła identyfikacja woli wyrażonej przez deputowanych z wolą całego narodu. Parlament, jako wyraziciel tej woli, mógł normować wszystko, nie będąc nikomu podporządkowany. (...) Deifikacja ustawy niosła za sobą również

³⁷ A. Kubiak, dz. cyt., s. 33 i 34.

³⁸ Na temat utożsamienia ustawy z „wolą powszechną” w doktrynie III Republiki i konsekwencji teoretycznych tego zabiegu, zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 38-43.

³⁹ Skoro to ustawa „jest” wolą powszechną (lub jej wyrazem), to *a contrario* funkcji takiej nie może pełnić konstytucja (tamże, s. 56-59).

⁴⁰ Na tle art. 3 Deklaracji z 1789 r., w myśl której „źródło wszelkiej suwerenności spoczywa zasadniczo w Narodzie”, zauważa się, że choć władza suwerenna należy „zasadniczo” (*essentielllement*) do Narodu, to – na co wskazuje art. 6 Deklaracji – nie realizuje on jej samodzielnie, lecz przez przedstawicieli, którzy, wykonując władzę ustawodawczą, stają się wyrazicielami suwerenności narodowej (G. Drago, uwagi do art. 3, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 183). W konsekwencji w warunkach ustrojowych III i IV Republiki doszło do zastąpienia idei suwerenności Narodu faktyczną suwerennością parlamentu oraz utożsamienia izb parlamentarnych z demokracją jako taką (J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 485).

⁴¹ B. Mathieu, *La Loi*, Paris 2004, s. 7.

⁴² Na temat kategorii „rządów zgromadzenia”, zob. M. Bożek, *System „rządów zgromadzenia” – próba definicji*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 191-211.

i ten skutek, że parlament, wyrażając wolę powszechną, stał się organem suwerennym, podobnie jak ustawa”⁴³.

Przyjęcie paradygmatu ustawocentrycznego oznacza też, że akt głosowania przez parlament przekształca się w akt suwerenności niepodlegający zewnętrznej kontroli⁴⁴. Uchwalona ustawa staje się natomiast aktem „prawnie doskonałym” (*loi parfaite* lub *achevée*), który nie może być kwestionowany (ani co do formy, ani co do treści), i który musi być bezwzględnie stosowany przez wszystkie organy władzy państwowej. W systemie rządów zgromadzenia parlament korzysta z „kompetencji do ustalania własnej kompetencji” (*compétence de la compétence*)⁴⁵, co przekreśla możliwość dokonania rozróżnienia między władzą ustrojodawczą (*pouvoir constituant*) i władzą ustawodawczą (*pouvoir législatif*). Na mocy ustawy, bez względu na tryb jej przyjęcia (konstytucyjny czy zwykły), parlament może uregulować dowolną materię w dowolny sposób, przez co zatarciu ulega granica między konstytucją oraz ustawą „zwykłą”⁴⁶. Parlament jest jedynym strażnikiem zgodności ustawy z konstytucją. Uchwalenie ustawy bez uprzedniego przeprowadzenia procedury zmiany konstytucji oznacza *de facto* potwierdzenie konstytucyjności ustawy⁴⁷. Ustawa jako akt niekwestionowalny (*acte incontestable*) nie może być podważana – ani bezpośrednio, ani pośrednio – w postępowaniu przed sądem lub innym organem władzy publicznej. Ponadto staje się aktem, którego wydania nie można państwu „zarzucić” (*acte irréprochable*), choćby dochodząc naprawienia szkody⁴⁸.

Pod koniec XVIII i w XIX w. podejmowano co prawda próby ustanowienia namiastek mechanizmu kontroli zgodności ustaw z konstytucją, lecz nigdy nie były one pomyślane jako element kognicji sądów zwyczajnych. Na straży poszanowania konstytucji miał stać organ władzy politycznej, taki jak Senat (co już samo w sobie podważyło efektywność mechanizmu badania konstytucyjności prawa)⁴⁹, natomiast

⁴³ A. Kubiak, dz. cyt., s. 10 i 11.

⁴⁴ Ph. Blachère, dz. cyt., s. 36.

⁴⁵ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 11.

⁴⁶ Zob. M. Krzemiński, dz. cyt., s. 8; É. Maulin, *Le principe du contrôle...*, dz. cyt., s. 83-85.

⁴⁷ F. Batailler, dz. cyt., s. 165; L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 9 i 11.

⁴⁸ G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, Paris 1992, t. I, s. 52.

⁴⁹ Na temat prewencyjnej kontroli konstytucyjności aktów ustawodawczych przez Senat Zachowawczy I Cesarstwa, a następnie Senat II Cesarstwa, zob. J. Barthélemy, P. Duez, *Traité du droit constitutionnel*,

jedyną dopuszczalną formą kontroli mogła być kontrola prewencyjna dokonywana nim ustawa przekształci się ostatecznie w „akt prawnie doskonały”, stanowiący „wyraz woli powszechnej”⁵⁰.

Choć w czasie III Republiki „kult ustawy” wydawał się niepodważalny⁵¹, to jednak problem kontroli zgodności ustaw z konstytucją stanowił przedmiot ożywionej dyskusji naukowej (a to w znacznej mierze z uwagi na wzrost zainteresowania nauki francuskiej dorobkiem amerykańskiego Sądu Najwyższego i sądów konstytucyjnych utworzonych po I wojnie światowej w państwach Europy Centralnej). Pogląd o dopuszczalności sprawowania kontroli konstytucyjności przez sądy zwyczajne zdobył poparcie niektórych znamienitych znawców prawa publicznego, takich jak G. Jèze, J. Barthélemy, M. Hauriou i L. Diguit. Rozważano zasadniczo dwie możliwości: albo powierzenie wszystkim sądom kompetencji do dokonywania takiej kontroli w toku konkretnego postępowania, albo utworzenie, na wzór amerykański, sądu najwyższego właściwego do oceny zgodności ustawy lub aktu normatywnego władzy wykonawczej z wolnościami i prawami konstytucyjnymi na wniosek sądu rozpoznającego konkretną sprawę (*contrôle par voie d'exception*). Inaczej niż w nauce austriackiej i niemieckiej, nie formułowano zasadniczo postulatów utworzenia odrębnej struktury sądownictwa konstytucyjnego i powierzenia specjalnemu sądowi właściwości do dokonywania kontroli w trybie abstrakcyjnym⁵².

Paris 1933, s. 203-2007; R. Baumert, *La découverte du juge constitutionnel, entre science et politique*, Paris 2009, s. 26-37; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 290, 291 i 296; L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 9 i 10; tenże, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 32 i 33; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1105-1107; M. Krzemiński, dz. cyt., s. 16-18; A. Kubiak, dz. cyt., s. 26-30; F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1399 i 1400; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 223 i 224; M. Starzewski, dz. cyt., s. 66-85; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 18-19. Zdaniem D. Rousseau, negatywne doświadczenia I i II Cesarstwa przyczyniły się do kompromitacji idei kontroli konstytucyjności, co tłumaczy, dlaczego mechanizm takiej kontroli nie został stworzony ani w 1814 r., ani w 1875 r. Jednocześnie utworzenie Rady Konstytucyjnej w 1958 r. można przez to postrzegać jako dowód na bonapartystyczny i antyparlamentarny charakter Konstytucji V Republiki (D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2013, s. 13).

⁵⁰ Zob. Ph. Pichot, *Penser le contrôle a priori (1789-1870)*, NCCC z 2010, nr 28, s. 16-22.

⁵¹ F. Markovits, *Le paradoxe de l'amour des lois. Une lecture de Montesquieu*, „Jus Politicum” z 2013, nr 10; G. Radica, *Amour des lois et amour de soi chez Rousseau*, „Jus Politicum” z 2013, nr 10 (www.juspoliticum.com).

⁵² Zob. A. Laquière, *Le contrôle de constitutionnalité de la loi aux États-Unis vu par les penseurs libéraux français du XIX^e siècle*, [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*, red. D. Chagnollaud, Paris 2003, s. 85-101; É. Maulin, *Le principe du contrôle...*, dz. cyt., nr 21, s. 79-105; tenże, *Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III^e République. Charles Benoist et Jacques Bardoux*, [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*,

Przedstawiane były w tym okresie również projekty rozwiązań legislacyjnych, które przewidywały mechanizm sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Pierwsza parlamentarna propozycja pojawiła się już w 1873 r. W 1894 r. zgłoszono projekt utworzenia Najwyższego Trybunału, który miałby kompetencję do zawieszenia niekonstytucyjnej ustawy. W 1903 r. złożona została parlamentarna propozycja ustawy przewidującej utworzenie specjalnego Sądu Najwyższego, właściwego do kontroli ustaw i aktów normatywnych egzekutywy z prawami i wolnościami konstytucyjnie gwarantowanymi. Została ona odrzucona. Inicjatywę ponawiano bezskutecznie w kolejnych latach (1907, 1924 oraz 1925). W 1936 r. Komitet Techniczny ds. Reformy Państwa (zw. *Comité Bardoux*) opowiedział się za ustanowieniem kontroli konstytucyjności przez sądy w toku rozpoznawania zawisłej przed nimi sprawy. Powierzenie Sądowi Najwyższemu kompetencji do badania zgodności ustaw z konstytucją w wypadku przedstawienia zarzutu niezgodności w postępowaniu przed sądem przewidywał też projekt konstytucji opracowany w okresie II wojny światowej przez rząd Marszałka Ph. Pétaina⁵³.

Inicjatywy te nie doprowadziły jednak do zmiany stanu prawnego. Jak odnotowywał H. Zahorski, „[w] Republice Francuskiej od 1875 roku istnieje wyraźnie zaznaczona teoria wyższości konstytucji ponad inne ustawy, jednak nie ma nie tylko badania przez sądy zgodności tych ustaw z konstytucją, lecz w ogóle żadnego innego równoznacznego instytutu prawnego”⁵⁴. Utrwalona w świadomości klasy politycznej (i działająca na jej korzyść) zasada, w myśl której każda uchwalona ustawa jest wyrazem woli powszechnej, stanowiła przeszkodę dla wprowadzenia jakiegokolwiek zewnętrznej ścieżki badania zgodności z konstytucją⁵⁵.

red. D. Chagnollaude, Paris 2003, s. 55-62; D. Maus, *La naissance...*, dz. cyt., s. 718-721; E. Pisier, *Léon Duguit et le contrôle de la constitutionnalité des lois*, [w:] *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris 1987, s. 189-202; M.-J. Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris 1992. Zob. również L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 34 i 35; P. Jan, *Le procès constitutionnel*, Paris 2010, s. 96-99; A. Kubiak, dz. cyt., s. 17-19; M. Starzewski, dz. cyt., s. 208-226; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 19-21; H. Zahorski, dz. cyt., s. 113-127.

⁵³ Zob. J. Barthélemy, P. Duez, dz. cyt., s. 220 i 221; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 300 i 301; A. Kubiak, dz. cyt., s. 17; E. Maulin, *Réforme de l'État...*, dz. cyt., s. 69-73 i 80-82; D. Maus, *La naissance...*, dz. cyt., s. 721; M. Starzewski, dz. cyt., s. 220 i 221; M. Verpeaux, *Le contrôle de la loi par la voie d'exception dans les propositions parlementaires sous la III^e République*, RFDC z 1990, nr 4, s. 688-698; H. Zahorski, dz. cyt., s. 115 i 116.

⁵⁴ H. Zahorski, dz. cyt., s. 104.

⁵⁵ E. Maulin, *Réforme de l'État...*, dz. cyt. s. 59.

„Do 1958 r. istniało przekonanie wynikające z tradycji republikańskiej, iż parlament, jako wyraziciel woli powszechnej, woli ludu, może normować wszystko. (...) Stwarzało to problemy w hierarchii źródeł prawa, ponieważ wyrażenie woli powszechnej w formie ustawy mogło kolidować z ustawą zasadniczą – aktem prawnym formalnie najwyższym rangą. Jednak ustawa stanowiła wyraz woli świeżej, podczas gdy konstytucja była już wolą historyczną. Ustawodawca, jako wyraziciel woli powszechnej, nie mógł być podporządkowany niczyjej kontroli”⁵⁶. Wobec braku mechanizmów sankcjonujących zasada najwyższej mocy konstytucji mogła mieć wyłącznie charakter „czysto teoretyczny”⁵⁷.

Zasadniczej zmiany w podejściu do kwestii sądowej ochrony konstytucji nie przyniosło ustanowienie IV Republiki⁵⁸. Klasyczna doktryna suwerenności ustawy determinowała w dalszym ciągu pozycję ustrojową parlamentu jako najwyższego organu władzy publicznej⁵⁹. Choć do Konstytucji z dnia 27 października 1946 r.⁶⁰ wprowadzono mechanizm kontroli konstytucyjności ustaw, jednak nadal miał on charakter pozasądowy i ograniczał się do kontroli prewencyjnej. Organowi *de facto* politycznemu, jakim był Komitet Konstytucyjny (*Comité constitutionnel*), powierzono rolę bardziej mediatora między organami zaangażowanymi w proces ustawodawczy niż strażnika ładu konstytucyjnego⁶¹. Komitet „[s]tanowił w istocie *quasi*-komisję mieszaną Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki, powołaną głównie dla ochrony pozycji tej ostatniej”⁶². Przewodniczył mu Prezydent Republiki. Oprócz niego w skład wchodził Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, Przewodniczący Rady Republiki oraz 10 członków wybranych przez izby parlamentu na początku sesji rocznej spoza grona parlamentarzystów (7 osób wybranych przez Zgromadzenie Narodowe i 3 osoby wybrane przez Radę

⁵⁶ M. Krzemiński, dz. cyt., s. 7.

⁵⁷ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 52.

⁵⁸ Zob. D. Maus, *La naissance...*, dz. cyt., s. 725-730.

⁵⁹ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 45 i 46; B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 8-10. Debata na temat wprowadzenia pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw do Konstytucji IV Republiki prezentuje syntetycznie J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964, s. 28-34.

⁶⁰ Dalej: Konstytucja z 1946 r.

⁶¹ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 13. Na temat Komitetu Konstytucyjnego zob. też F. Batailler, dz. cyt., s. 29-32; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1109 i 1110; M. Krzemiński, dz. cyt., s. 18-20; A. Kubiak, dz. cyt., s. 21 i 22; J. Zakrzewska, dz. cyt., s. 34-39.

⁶² M. Krzemiński, dz. cyt., s. 19 i 20.

Republiki). Postępowanie mogło być wszczynane wyłącznie na wspólny wniosek Prezydenta i Przewodniczącego Rady Republiki, natomiast procedura zmierzała w istocie do ustalenia, czy interwencja parlamentu wymagała uprzedniej zmiany konstytucji⁶³. Postanowienia Konstytucji z 1946 r. dotyczące Komitetu, mianowicie jej art. 91-93, były zawarte w tytule XI „O rewizji Konstytucji”. Ewentualna ingerencja Komitetu przewidziana była więc jako element procedury zmiany Konstytucji. Chodziło o dostosowanie treści aktu konstytucyjnego do zamierzeń ustawodawcy, a nie o niedopuszczalność ingerencji ustawodawcy niezgodnej z wymaganiami konstytucyjnymi⁶⁴. Postępowanie przed Komitetem mogło być wszczęte do czasu upływu terminu promulgacji ustawy (art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1946 r.). Badając sprawę, Komitet miał dążyć przede wszystkim do uzyskania porozumienia między izbami parlamentu (art. 92 ust. 2), a dopiero w razie niepowodzenia – podjąć rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności ustawy. Orzeczenia miały zapadać w terminie 5 dni, licząc od dnia przedłożenia sprawy (z możliwością skrócenia do 2 dni w sprawach pilnych). W razie stwierdzenia zgodności z Konstytucją ustawa mogła być promulgowana (art. 93 ust. 3 Konstytucji z 1946 r.). Negatywne orzeczenie oznaczałoby zaś odesłanie aktu do Zgromadzenia Narodowego w celu ponownego uchwalenia (art. 93 ust. 1 Konstytucji z 1946 r.). Jeśli parlament ponownie uchwalił ustawę w tym samym brzmieniu, to mogła zostać promulgowana dopiero po przeprowadzeniu procedury zmiany konstytucji.

Utworzenie Komitetu Konstytucyjnego było „nieśmiałą próbą kontroli konstytucyjności ustaw, obcej republikańskiej Francji, i połączenia tej kontroli z zasadą nadrzędności ustawy i zwierzchnictwa Zgromadzenia Narodowego”⁶⁵. Z tych zresztą względów taki mechanizm ochrony konstytucji nie odegrał większej roli⁶⁶. Jediną konsekwencją jego utworzenia było potwierdzenie hipotezy, że sądy

⁶³ F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1400.

⁶⁴ „Komitet nie miał badać zatem zgodności ustawy z konstytucją, lecz zgodność konstytucji z ustawą, co było odwróceniem normalnego procesu interpretacji przeprowadzanego w celu badania konstytucji ustaw” (A. Kubiak, dz. cyt., s. 31).

⁶⁵ J. Stembrowicz, dz. cyt., s. 59.

⁶⁶ Komitet Konstytucyjny zebrał się zaledwie raz na posiedzeniu w dniach 17 i 18 czerwca 1948 r. w celu rozstrzygnięcia sprzeczności między regulaminami izb, co nie mieściło się właściwie w zakresie jego uprawnień (A. Kubiak, dz. cyt., s. 31).

nie mają kompetencji do oceny konstytucyjności ustaw, skoro ustrojodawca powierzył to zadanie odrębnemu organowi⁶⁷. Od Wielkiej Rewolucji sądy czuły się zasadniczo związane wynikającym z art. 10 ustawy z 1790 r. zakazem dokonywania kontroli ustaw. W wyroku z dnia 18 *fructidor* roku V Izba Karna Trybunału Kasacyjnego uznała, że bezwzględny charakter formuły, w jakiej wyrażony został ten zakaz, nie pozwala dopuścić „ani wyjątku, ani niuansowania”. Stanowisko to okazało się dominujące mimo początkowych niespójności w praktyce⁶⁸. W wyroku Izby Karnej z dnia 11 maja 1833 r. w sprawie *Paulin* Sąd Kasacyjny uznał, że ustawa „rozpatrzona i promulgowana podług form konstytucyjnych określonych w Karcie [Konstytucyjnej z 1830 r.] stanowi regułę prawną dla sądów i nie może być przed nimi kwestionowana z uwagi na niekonstytucyjność”. W okresie odwilży po Rewolucji Lutowej Sąd Kasacyjny, który zliberalizował swoje orzecznictwo, w dwóch wyrokach z 1851 r. dokonał pośrednio kontroli materialnej ustawy z 1849 r. o stanie wyjątkowym. W wyroku z dnia 15 marca 1851 r. w sprawie *Gauthier* Izba Karna stwierdziła, że „Zgromadzenie Ustawodawcze [...] ograniczyło się do wypełnienia obowiązku, który nałożył na nie art. 106 Konstytucji [z dnia 4 listopada 1848 r.] w swoim właściwym znaczeniu (*dans son sens véritable*)”. W wyroku z dnia 17 listopada 1851 r. w sprawie *Gent* Izba Karna orzekła z kolei, że przepis ustawy „nie naruszył art. 4 Konstytucji, lecz stanowi jedynie prawidłową aplikację zasady ustanowionej w art. 106 [Konstytucji]”⁶⁹. Jednak już w warunkach ustrojowych II Cesarstwa i III Republiki teza o braku kognicji sądów zwyczajnych do badania konstytucyjności aktów ustawodawczych (tak pod względem materialnym, jak i formalnym) nie była w orzecznictwie kwestionowana. W wyroku z dnia 22 października 1903 r. w sprawie *Rouaux* Sąd Kasacyjny podkreślił, że nie należy do sądu powszechnego kontrola procedury legislacyjnej. Z kolei w wyroku

⁶⁷ F. Batailler, dz. cyt., s. 30.

⁶⁸ Zob. D. Maus, *La naissance...*, dz. cyt., s. 722-725; J.-L. Mestre, *Le contrôle de la constitutionnalité de la loi par la Cour de cassation sous la II^e République*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 291-310; tenże, *Les contrôles judiciaires a posteriori de constitutionnalité à partir de la Révolution*, NCCC z 2010, nr 28, s. 27-30.

⁶⁹ Podnosi się jednak, że orzeczenia te stanowiły zdecydowanie wyjątek w orzecznictwie, przy czym wątpliwe jest, czy w razie zaistnienia rzeczywistych wątpliwości co do konstytucyjności aktów stanowiących podstawę orzekania o winie i karze Sąd Kasacyjny w ogóle zdecydowałby się rozpoznać zarzuty stron podniesione w tym zakresie. Zob. J.-J. Bienvenu, dz. cyt., s. 14 i 15; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 295 i 296; A. Kubiak, dz. cyt., s. 19 i 20.

z dnia 11 czerwca 1925 r. w sprawie *Ratier* Izba Karna odmówiła rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności ustawy powierzającej komisjom śledczym uprawnienia sądowe, uznając się za organ niewłaściwy w tym zakresie⁷⁰. W konsekwencji w świetle tego orzecznictwa przyjmowano, że jeśli akty administracji lub czynności prawne prawa prywatnego były zgodne z ustawą, która stanowiła ich podstawę, to – stosownie do koncepcji ustawy jako „ekranu” (*loi-écran*) uniemożliwiającego uwzględnienie wzorców kontroli o mocy wyższej niż ustawa – badanie zgodności aktów administracyjnych i czynności prawnych prawa prywatnego z konstytucją nie mogło należeć do kompetencji sądów nawet w razie wątpliwości co do zgodności podstawy ustawowej z konstytucją⁷¹. Stanowisko to nie uległo zmianie w okresie IV Republiki. W wyroku z dnia 17 lipca 1947 r. Sąd Kasacyjny stwierdził, że „sąd [zwyczajny] nie jest sądem konstytucyjności ustaw, a tekst [ustawowy] prawidłowo promulgowany wiąże sądy, wobec czego nie może być kwestionowany przed nimi pod zarzutem niekonstytucyjności”⁷². W praktyce znaczyło to – jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 26 lipca 1950 r. – że „władza sądowa nie jest kompetentna do rozstrzygnięcia zarzutów oskarżonego, iż zastosowane teksty ustawodawcze są niekonstytucyjne”. W wyroku z dnia 23 maja 1951 r. Sąd Kasacyjny potwierdził, że „zgodnie z zasadą na tyle długo uznawaną, że niezasadne było od niej odstąpić, rola władzy sądowej jest ograniczona do stosowania i, w razie potrzeby, wykładni tekstów ustawowych (...). Skoro zostały one prawidłowo promulgowane, wiążą sądy, które w konsekwencji nie mogą, bez naruszenia reguły podziału władz, dokonywać oceny, czy ustawa jest zgodna z konstytucją”⁷³. Po wejściu w życie Konstytucji V Republiki Izba Karna Sądu Kasacyjnego przypomniała w wyroku z dnia 26 lutego 1974 r. w sprawie *Shiavon*, że akty

⁷⁰ Sprawa *Ratier* wzbudziła szerokie zainteresowanie tak doktryny, jak i opinii publicznej. Na jej tle rozgorzała burzliwa dyskusja, tocząca się częściowo na łamach prasy codziennej, na temat dopuszczalności i zasadności rozpoznania przez sądy zwyczajne kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw. Relacjonują ją m.in. J. Barthélemy, P. Duez, dz. cyt., s. 222-226. Szerzej zob. M. Milet, *La controverse de 1925 sur l'exception d'inconstitutionnalité. Genèse de débat: l'affaire Ratier*, RFSP z 1999, nr 6, s. 783-802.

⁷¹ Zob. B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 40 i 41.

⁷² Orzeczenia te przywołuję za A. Kubiak, dz. cyt., s. 21.

⁷³ Przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 182.

o mocy ustawowej „wiążą sądy sądownictwa powszechnego, które nie są sądami ich konstytucyjności”⁷⁴.

2. Konstytucja V Republiki a kwestia kontroli konstytucyjności ustaw

Wydarzenia polityczne z 1958 r. oraz przekazanie władzy w ręce rządu Generała Ch. de Gaulle’a otworzyły drogę do obalenia „mitów republikańskich” narosłych w okresie III i IV Republiki⁷⁵. Kluczowym założeniem prac nad nową konstytucją stało się przełamanie hegemonii parlamentu i w efekcie przywrócenie „systemu parlamentarnego bez suwerenności parlamentarnej”⁷⁶. Ustrój V Republiki osadzony został na idei parlamentaryzmu zrationalizowanego⁷⁷, co wiązało się z wprowadzeniem do tekstu konstytucyjnego rozwiązań mających krępować swobodę działania parlamentu oraz zapewniać władzy wykonawczej możliwość skutecznego rządzenia⁷⁸. Uchwalenie Konstytucji V Republiki⁷⁹ doprowadziło do przełamania

⁷⁴ Nr 72-93438. Wyrokiem sądu apelacyjnego skarżący został skazany na karę 15 dni aresztu w zawieszeniu, grzywnę oraz zawieszenie prawa jazdy na 2 miesiące – za naruszenie przepisów Kodeksu drogowego. W skardze kasacyjnej podniósł m.in., że wyrok sądu apelacyjnego wydany został bez podstawy prawnej, ponieważ przepisy Kodeksu drogowego, które stały się materialną podstawą skazania, ustanowione zostały w drodze aktu reglamentacyjnego władzy wykonawczej, a nie – jak podnosił skarżący – w drodze ustawy. Wyrokowi zarzucił zatem naruszenie art. 34 i art. 37 Konstytucji V Republiki, określających wzajemne relacje między materią ustawową i domeną prawodawstwa rządowego. Rzecz w tym, że te przepisy ustanowione zostały w akcie reglamentacyjnym na podstawie i zgodnie, jak stwierdził Sąd Kasacyjny, z przepisami ustawowymi. Rozstrzygnięcie zarzutu naruszenia art. 34 i art. 37 Konstytucji wymagałoby zatem od Sądu dokonania oceny zgodności przepisów ustawowych z normami konstytucyjnymi, co – jak wynika z wyroku w sprawie *Shiavon* – jest poza jurysdykcją sądów zwyczajnych.

⁷⁵ Na temat okoliczności upadku IV Republiki i uchwalenia Konstytucji V Republiki, a także koncepcji polityczno-konstytucyjnych Ch. de Gaulle’a i jego najbliższych współpracowników, zob. np. J.-M. Denquin, *La genèse de la V^e République*, Paris 1988; F. Rouvillois, *Les origines de la V^e République*, Paris 1998. Zob. także J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 491-497; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 566-592; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2014, s. 397-408. W literaturze polskiej E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 14-19; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 44-62.

⁷⁶ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 485. Zob. też uwagi J. Szymanek, *Aksjologia konstytucji V Republiki Francuskiej*, PS z 2008, nr 6, s. 36 i 37.

⁷⁷ Na temat koncepcji parlamentaryzmu zrationalizowanego zob. P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles 1988. W polskiej literaturze problem ten podejmowali L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 179-189; A. Łabno, *Parlamentaryzm zrationalizowany – przyczynek do dyskusji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” z 2005, z. 65, s. 7-22; R. Puchta, *Polski parlamentaryzm i jego racjonalizacja. Kilka uwag na tle recepcji europejskiej myśli konstytucyjnej w ostatnim dwudziestoleciu*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 367-388; J. Szymanek, *Mechanizmy racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 159-190; tenże, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, PS z 2007, nr 1, s. 34-64; M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 81-105.

⁷⁸ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 485-488. Na temat pozycji ustrojowej parlamentu francuskiego w polskiej literaturze zob. w szczególności E. Gdulewicz, *Parlament Republiki Francuskiej*, Warszawa 1993;

zasady suwerenności parlamentu. Organ ten utracił pozycję najwyższej władzy państwowej. Stał się jednym z równorzędnych elementów struktury instytucjonalnej regulowanej przez system hamulców i równowagi. Jego kompetencje określone zostały w Konstytucji w sposób – w założeniu – wyczerpujący⁸⁰. „Zwornikiem” (*clé de voûte*) struktury instytucjonalnej stał się Prezydent Republiki⁸¹, od 1962 r. wybierany w wyborach bezpośrednich⁸². Ustrojodawca powierzył głowie państwa prerogatywy w zakresie powoływania rządu (art. 8 Konstytucji), kierowania Radą Ministrów (art. 9 Konstytucji), a także rozwiązywania Zgromadzenia Narodowego (art. 12 Konstytucji)⁸³. Ustrojowe koncepcje ojców V Republiki zdradzała już systematyka Konstytucji, eksponująca pozycję prezydenta oraz Rady Ministrów przed parlamentem, którego znaczenie uległo degradacji.

Wraz z przełamaniem zasady supremacji parlamentu doszło do przełamania „kultu ustawy”⁸⁴. Ustrojodawca dokonał swoistej „rewolucji prawnej”, pozbawiając ustawę pozycji podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego⁸⁵. Zabieg ten znalazł wyraz w treści art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji. Rozróżniając władzę ustawodawczą parlamentu i władzę prawodawczą rządu, Konstytucja „nie czyni już przedstawicielstwa narodu najwyższym i zasadniczym twórcą prawa”⁸⁶. W art. 34 Konstytucji ustrojodawca wyznaczył (w założeniu, w sposób wyczerpujący) katalog

taż, *System konstytucyjny...*, dz. cyt., s. 46-54. Należy jednak uwzględnić, że niektóre rozwiązania ograniczające swobodę parlamentu były stopniowo łagodzone (w szczególności w związku z reformą ustrojową z 2008 r.), prowadząc do stopniowego wzmocnienia pozycji ustrojowej izb (zob. O. Dord, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, RFDC z 2009, nr 77, s. 99-118; J. Gicquel, *Parlement w czasach V Republiki*, PS z 2008, nr 6, s. 87-96; tenże, *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*, „Pouvoirs” z 2008, nr 126, s. 47-59; R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, PS z 2008, nr 6, s. 199-204).

⁷⁹ Konstytucja z dnia 4 października 1958 r. (Dz. Urz. nr 238 z 05.10.1958, s. 9151, ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja V Republiki).

⁸⁰ Zgodnie z art. 24 ust. 1 Konstytucji: „Parlament uchwała ustawę. Kontroluje działania rządu. Ocenia realizację polityk publicznych”.

⁸¹ W literaturze polskiej zob. m.in. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, a także R. Ghevontian, *Czy prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, PS z 2008, nr 6, s. 59-68; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 143-169.

⁸² Art. 7 Konstytucji. Wybory bezpośrednie głowy państwa wprowadzone zostały na mocy ustawy nr 62-1292 z dnia 6 listopada 1962 r. o wyborach Prezydenta Republiki w głosowaniu bezpośrednim (Dz. Urz. z 07.11.1962, s. 10762).

⁸³ Kompetencja do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego wyłączona została jedynie w dwóch wypadkach, mianowicie gdy od dnia wyborów przeprowadzonych w związku z rozwiązaniem Izby nie minął jeszcze rok, albo gdy prezydent wprowadził w życie nadzwyczajne upoważnienia konstytucyjne, o jakich mowa w art. 16 Konstytucji.

⁸⁴ Zob. P. Brunet, *Que reste-t-il de la volonté générale ?*, „Pouvoirs” z 2005, nr 114, s. 5-19.

⁸⁵ J. Gaté, M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 881.

⁸⁶ W. Skrzydło, dz. cyt., s. 211.

dziedzin, które podlegają normowaniu w ustawie, a przy tym rozróżnił dziedziny, w których ustawa miała wyczerpująco regulować wchodzące w ich skład zagadnienia przez ustanowienie właściwych norm (*fixer les règles*), oraz dziedziny, w których na poziomie ustawy miały być stanowione jedynie podstawowe zasady (*déterminer les principes fondamentaux*) tworzące zręb regulacji. Kompetencje prawodawcze parlamentu utraciły charakter kompetencji ogólnych (*compétence de droit commun*) i przekształciły się w kompetencje przyznane (*compétences d'attribution*), a to w teorii oznaczało konstytucyjny zakaz wkraczania przez parlament w dziedziny nieobjęte art. 34 Konstytucji. W myśl art. 37 ust. 1 Konstytucji zagadnienia, które nie są wymienione w art. 34 Konstytucji, podlegają normowaniu w samoistnych aktach prawodawstwa rządowego, określanych mianem aktów reglamentacyjnych (*actes réglementaires*) i przyjmujących najczęściej formę dekretów. Ustrojodawca zerwał w ten sposób z tradycją III i IV Republiki, która ograniczała aktywność prawodawczą egzekutywy do aktów wykonawczych wobec ustaw. Ustanowił na rzecz rządu domniemanie kompetencji prawodawczych⁸⁷. Odstąpił od formalno-organiczej koncepcji ustawy na rzecz definicji formalno-materialnej⁸⁸. Przewidział ponadto sytuacje, w których zakres kompetencji prawodawczych rządu może być rozszerzany na sprawy należące do domeny ustawy. Na podstawie art. 38 ust. 1 Konstytucji, dla realizacji określonego przez siebie programu, rząd może uzyskać od parlamentu zgodę na ustanowienie w drodze ordonansów (*ordonnances*) środków, jakie normalnie powinny być unormowane w ustawie⁸⁹.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1958 r. parlament utracił również monopol na stanowienie aktów rangi ustawowej. Po pierwsze, ustawa może zostać uznana za przyjętą wbrew stanowisku parlamentu, jeśli premier powiąże z projektem ustawy kwestię zaufania dla rządu, natomiast Zgromadzenie Narodowe

⁸⁷ J. Gaté, M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 881; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 211 i 212.

⁸⁸ Zob. F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 661; A. Kubiak, dz. cyt., s. 48.

⁸⁹ Jest to wyłącznie kompetencja rządu. Początkowo Rada Konstytucyjna dopuszczała możliwość przedstawienia przez parlamentarzystów propozycji ustawy zawierającej upoważnienie dla rządu do wydania ordonansu (zob. decyzje RK: nr 2003-473 DC z dnia 26 czerwca 2003 r., nr 2003-484 DC z dnia 20 listopada 2003 r. oraz nr 2004-506 DC z dnia 2 grudnia 2004 r.), lecz w 2005 r. – w związku z inflacją odesłań do ordonansów – przyjęła ostatecznie, że wyłącznie rząd jest konstytucyjnie umocowany, by zwrócić się do parlamentu o upoważnienie do wydania ordonansu (zob. decyzja RK nr 2004-510 DC z dnia 20 stycznia 2005 r., pkt 27-29 uzasadnienia).

nie uchwali wotum nieufności (art. 49 ust. 3 Konstytucji)⁹⁰. Po drugie, głowa państwa jest umocowana przez Konstytucję do zarządzenia referendum ustawodawczego (na wniosek rządu albo na wspólny wniosek obu izb). Zakres zastosowania procedury jest relatywnie szeroki. Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konstytucji prezydent może przedłożyć pod referendum każdy projekt ustawy, jaki dotyczy organizacji władz publicznych, reform w dziedzinach gospodarki, spraw społecznych i ochrony środowiska (a także działania służb publicznych, które uczestniczą w realizacji tych polityk), a ponadto projekt ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację traktatu międzynarodowego, który miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji państwa. Ustawa, po jej przyjęciu w drodze referendum, jest automatycznie promulgowana przez prezydenta (art. 11 ust. 7), a zatem wchodzi w życie z pominięciem parlamentu. W wyniku reformy konstytucyjnej z 2008 r. instytucja referendum ustawodawczego uległa dalszemu rozbudowaniu⁹¹. Dodano mechanizm, w ramach którego głowa państwa ma obowiązek zarządzić referendum na wniosek 1/5 ogólnej liczby członków parlamentu poparty przez 1/10 ogólnej liczby wyborców ujętych w rejestrach (tzw. referendum z inicjatywy mniejszościowej)⁹².

Przekreślenie w 1958 r. idei suwerenności parlamentu oraz koncepcji ustawy jako aktu podstawowego dla systemu prawnego miało konsekwencje instytucjonalno-proceduralne, polegające na ustanowieniu procedur kontroli

⁹⁰ Pierwotnie mechanizm mógł być stosowany bez ograniczeń. Dopiero na mocy art. 24 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki (Dz. Urz. z 24.07.2008, s. 11890; dalej: ustawa konstytucyjna z 2008 r.), art. 49 ust. 3 Konstytucji uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów premier może postawić przed Zgromadzeniem Narodowym kwestię odpowiedzialności rządu w związku z głosowaniem nad projektem ustawy budżetowej (*loi de finances*) lub [ustawy] o finansowaniu zabezpieczenia społecznego. W takim wypadku projekt uznaje się za przyjęty (*adopté*), chyba że wniosek o wyrażenie wotum nieufności, przedstawiony w ciągu kolejnych 48 godzin, zostanie przyjęty zgodnie z ustępem poprzedzającym [który wymaga m.in. większości głosów członków Zgromadzenia]. Ponadto premier może zastosować tę procedurę w odniesieniu do jednego projektu albo jednej propozycji w ciągu sesji”.

⁹¹ Art. 4 ustawy konstytucyjnej z 2008 r. zmieniający art. 11 Konstytucji.

⁹² Zgodnie z art. 46 pkt I ustawy konstytucyjnej z 2008 r., wejście w życie nowych przepisów o referendum z inicjatywy podzielonej miało nastąpić na zasadach określonych przez właściwe ustawy wykonawcze. Ustawy te zostały uchwalone dopiero w grudniu 2013 r.: ustawa organiczna nr 2013-1114 z dnia 6 grudnia 2013 r. o stosowaniu art. 11 Konstytucji (JORF nr 284 z 07.12.2013, s. 19937) oraz ustawa nr 2013-1116 z dnia 6 grudnia 2013 r. o stosowaniu art. 11 Konstytucji (JORF nr 284 z 07.12.2013, s. 19939), a ich wejście w życie odsunięto do 1 stycznia 2015 r. Zob. S. Diémert, *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11 de la Constitution*, RFDC z 2009, nr 99, s. 55-97; F. Hamon, *Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, RFDC z 2014, nr 98, s. 253-268; M. Fatin-Rouge Stéfani, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendum en France : entre apparences et réalité*, RFDC z 2014, nr 100, s. 907-919.

konstytucyjności ustaw. Stały się częścią systemu rozwiązań „racjonalizujących” parlamentaryzm⁹³. W 1958 r. ustanowiono tryb, który dał możliwość poddania aktów parlamentu – w tym przede wszystkim ustaw – kontroli zewnętrznej (na razie tylko prewencyjnej) sprawowanej przez niezależny wobec parlamentu organ, jakim stała się Rada Konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*). Pod rządami Konstytucji V Republiki, ustawa – jak stwierdziła Rada Konstytucyjna w decyzji z dnia 23 sierpnia 1985 r.⁹⁴ – wyraża „wolę powszechną” pod warunkiem, że jest zgodna z Konstytucją. Poprzez ustanowienie mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw (art. 61 Konstytucji)⁹⁵ ustrojodawca obudował zasadę, że ustawa stanowi „wyraz woli powszechnej” (art. 6 Deklaracji z 1789 r.), zasadą kontroli jej konstytucyjności (*principe du contrôle de constitutionnalité*)⁹⁶.

Wprowadzenie mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw, które – z punktu widzenia republikańskiej tradycji konstytucyjnej ukształtowanej przede wszystkim w okresie III Republiki – mogłoby wydawać się „rewolucją” ustrojową, było w istocie powrotem do koncepcji sformułowanych już podczas Wielkiej Rewolucji, gdy zasada supremacji konstytucji nie budziła sama w sobie wątpliwości, a jedynie okoliczności natury politycznej (mianowicie niechęć wobec sędziów pochodzących z nadania monarchy) przesądziły o tym, że zaniechano organizacyjnych i proceduralnych środków, które pozwoliłyby na urzeczywistnienie tej zasady. Siła oddziaływania tradycji III Republiki sprawił jednak, że teoretyczne i praktyczne konsekwencje tej instytucjonalizacji z trudem torowały sobie drogę w literaturze i orzecznictwie. W konsekwencji w dyskursie zaczęły funkcjonować (i nadal funkcjonują) obok siebie dwa sposoby rozumienia idei ustawy jako aktu będącego „wyrazem woli powszechnej”. Z jednej strony, przebrzmiewał w dalszym ciągu paradygmat legicentryczny, zgodnie z którym ustawa nie tyle nawet jest „wyrazem woli powszechnej”, co sama w sobie jest właściwie „wolą powszechną”, dla której wyrażenia w sposób ostateczny oraz niepodlegający zakwestionowaniu dochodzi z momentem uchwalenia tekstu przez parlament. Z drugiej strony, rozwijać się zaczął – *explicite* wyrażony przez Radę Konstytucyjną w decyzji

⁹³ Zob. M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 17 i 23.

⁹⁴ Decyzja RK nr 85-197 DC z dnia 23 sierpnia 1985 r. (pkt 27 uzasadnienia).

⁹⁵ Obecnie mechanizm ten uzupełnia art. 61-1 Konstytucji, dotyczący kontroli następcej.

⁹⁶ Zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 12 i 13.

z 1985 r. – paradygmat konstytucjonalistyczny, w myśl którego ustawa wyraża „wolę powszechną” pod warunkiem poszanowania wzorców konstytucyjnych, do stwierdzenia czego powołany jest odrębny oraz niezależny od parlamentu organ władzy sądowniczej.

W paradygmacie konstytucjonalistycznym ustawa nie ma już charakteru aktu władzy suwerennej (*acte de puissance souveraine*), który nie podlega kontroli ani co do formy, ani co do treści, i który korzysta z „bezwzględnej mocy wiążącej”⁹⁷. Wręcz przeciwnie, ustawa wywołuje skutki o tyle, o ile jest zgodna z konstytucją. Nie znaczy to jednak, że w ramach władzy sądowniczej powinien istnieć jeden, wyłącznie właściwy sąd „wyspecjalizowany” do kontroli konstytucyjności. Zasada poddania ustawy ocenie pod kątem zgodności z konstytucją „zakłada interwencję sądu konstytucyjnego, którym wcale niekoniecznie musi być Rada Konstytucyjna, i który sprawuje swoją funkcję wówczas, gdy w toku procesu sądowego powstaje wątpliwość co do konstytucyjności uchwalonej ustawy”⁹⁸. Z punktu widzenia idei konstytucjonalizmu nie jest zatem wykluczone, żeby funkcję sądu konstytucyjnego pełniły, przynajmniej do pewnego stopnia, sądy zwyczajne. Z czasem zresztą francuska nauka prawa publicznego coraz przychylniej zaczęła podchodzić do kwestii kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy, uznając taką formę kontroli albo za logiczną konsekwencję zasady hierarchii aktów prawnych oraz naturalny element instrumentarium będącego w dyspozycji sądu (reguła *lex superior derogat legi inferiori*), albo za bezpośredni skutek zmiany zasad ustrojowym kształtujących system organów konstytucyjnych, w którym zasada kontroli konstytucyjności ustaw uchwalonych przez parlament może być realizowana przez Radę Konstytucyjną jedynie w wąskim zakresie⁹⁹. Same sądy zwyczajne pozostawały ostrożne wobec możliwości uznania (wprost) kompetencji do badania konstytucyjności aktów ustawodawczych. W latach 70. XX w. A. Kubiak zauważał, „[c]iśnienie zasad ustanowionych przez rewolucję było i jest we Francji ogromne, mimo że niekiedy zasady te w praktyce były fikcją. Tak też jest z zasadami, które spowodowały, że

⁹⁷ Tamże, s. 43.

⁹⁸ Tamże, s. 90.

⁹⁹ Zob. A. Kubiak, dz. cyt., s. 22-24, wraz z przywołanym piśmiennictwem francuskim (w szczególności referowane poglądy M. Duvergera i G. Vedela).

sądy francuskie nie podjęły nigdy funkcji arbitra w przypadku sprzeczności między konstytucją a ustawą”¹⁰⁰.

3. Rada Konstytucyjna jako organ sądowej ochrony konstytucji

3.1. Rada Konstytucyjna jako organ polityczny – pierwotne założenia

Specyfika Rady Konstytucyjnej pozostawała przed długi czas uwarunkowana genezą tego organu, związaną z „dążeniami do poszukiwania środków służących do ograniczenia roli ustrojowej oraz kompetencji parlamentu, a także z pragnieniem wyeliminowania zasady hegemonii ustawy w stosunku do innych aktów prawnych, w tym przede wszystkim wobec aktów prawnych rządu”¹⁰¹. Rada Konstytucyjna, jako ustrojowy gwarant zracjonalizowanego parlamentaryzmu, miała sprawować kontrolę nad izbami oraz zapewniać ochronę uprawnień władzy wykonawczej¹⁰². Celem było, przede wszystkim, ograniczenie swobody działania parlamentu w sferze stanowienia prawa i kontroli nad egzekutywą oraz podważenie jego, dotąd nieograniczonej, autonomii wewnętrznej (regulaminowej)¹⁰³. Rada Konstytucyjna miała odgrywać rolę regulatora („rady bezpieczeństwa”¹⁰⁴), czuwającego nad tym, żeby aparat państwa (w szczególności izby) funkcjonował zgodnie z założeniami ustrojowymi przyjętymi w 1958 r. Jak stwierdzał W. Skrzydło: „u podstaw decyzji o powołaniu Rady Konstytucyjnej leżała nie tyle wola zabezpieczenia nadrzędności konstytucji w systemie prawa, co chęć zapewnienia sprawnego funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej opartego na zasadzie nadrzędności władzy wykonawczej i jej supremacji nad parlamentem, także w dziedzinie stanowienia prawa”¹⁰⁵. Radzie Konstytucyjnej przypisywano charakter swoistego „najwyższego trybunału politycznego” (*juridiction politique suprême*)¹⁰⁶, a jej funkcję określano

¹⁰⁰ Tamże, s. 24.

¹⁰¹ W. Skrzydło, dz. cyt., s. 226.

¹⁰² Zob. J. Boulouis, *Le défenseur de l'Exécutif*, „Pouvoirs” z 1991, nr 13, s. 33-40. W doktrynie określano Radę Konstytucyjną mianem: „zapory przeciw suwerenności parlamentarnej” (R. Badinter, dz. cyt., s. 778.); „armaty wycelowanej w parlament” (Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 110), albo „organu antyparlamentarnej ofensywy” (J. Zakrzewska, dz. cyt., s. 55).

¹⁰³ Co jest widoczne w szczególności na tle rygoryzmu kontroli regulaminów izb. Zob. uwagi w *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa i in., Paris 2013, s. 52-56.

¹⁰⁴ F. Batailler, dz. cyt., s. 33.

¹⁰⁵ W. Skrzydło, dz. cyt., s. 225.

¹⁰⁶ M. Duverger, *Le système politique français*, Paris 1990, s. 439.

mianem funkcji „makro-konstytucyjnej”¹⁰⁷. Początkowo tak też postrzegała swoją rolę sama Rada Konstytucyjna, uznając się w decyzji z dnia 6 listopada 1962 r. za „regulatora działań władzy publicznej”¹⁰⁸.

Przyjęta w 1958 r. koncepcja pozycji ustrojowej i funkcji Rady Konstytucyjnej nie była nową koncepcją z punktu widzenia francuskiej tradycji konstytucyjnej¹⁰⁹. Część badaczy dostrzega podobieństwa z instytucją „Senatu Zachowawczego” epoki napoleońskiej lub Komitetu Konstytucyjnego IV Republiki (choć kompetencje powierzone Radzie Konstytucyjnej są znacznie szersze niż kompetencje tych ciał)¹¹⁰. Inni zauważają analogie z postulatami E. Sieyèsa podnoszonymi w dobie Wielkiej Rewolucji¹¹¹. Niezależnie od różnic, wszystkie te instytucje pomyślane były jako ciała polityczne (nie jako organy władzy sądowniczej), zaś kontrola przybierała jedynie formę kontroli prewencyjnej. Tworząc w 1958 r. Radę Konstytucyjną, postrzegano ją jako instytucją polityczną, nie zaś jako sąd wyspecjalizowany do kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej i zapewnienia hierarchicznej zgodności norm¹¹². Kognicję tego organu zorientowano na rozstrzyganie spraw dotyczących relacji między parlamentem i rządem, a nie na ochronę wolności i praw, których gwarancje nie znalazły zresztą wyśłowienia w części artykułowanej Konstytucji V Republiki¹¹³. Nie przewidziano

¹⁰⁷ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 18.

¹⁰⁸ Decyzję RK nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r. dotyczącą ustawy o wyborze Prezydenta Republiki w wyborach powszechnych. Zdaniem RK, Konstytucja „uczyniła Radę Konstytucyjną regulatorem działań władzy publicznej (*organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics*)”.

¹⁰⁹ Być może to tłumaczy, dlaczego kwestia utworzenia Rady Konstytucyjnej nie rodziła kontrowersji i sporów w trakcie prac konstytucyjnych w 1958 r. (L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 15 i 17; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt. s. 27). Szerzej o dyskusji na temat utworzenia Rady Konstytucyjnej, toczącej się w trakcie prac konstytucyjnych, zob. J. Zakrzewska, dz. cyt., s. 40-42.

¹¹⁰ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt. s. 13. Jak zauważa A. Kubiak: „istnieje w warunkach francuskich pewna powtarzalność porównywalnych z Radą Konstytucyjną instytucji” (tenże, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 7) i, choć rozwiązania przyjęte w 1958 r. nie są prostym odwzorowaniem poprzednich instytucji, „[n]ie wyklucza to bynajmniej faktu, iżby autorzy konstytucji z 1958 r. nie kierowali się ideą podobną, co ich poprzednicy z lat 1799 i 1852” (tamże, s. 34). S. Leroyer wskazuje jednak, że Rada Konstytucyjna była wręcz antytezą Komitetu Konstytucyjnego IV Republiki w tym sensie, że o ile orzeczenie przez Komitet Konstytucyjny niezgodności ustawy z konstytucją implikowało konieczność zmiany konstytucji (a zatem potwierdzało zasadę supremacji ustawy i parlamentu), o tyle decyzja Rady Konstytucyjnej skutkuje bądź niedopuszczalnością promulgacji ustawy (w trybie prewencyjnym), bądź jej derogacją (w trybie kontroli następczej), co z kolei jest dowodem na podporządkowanie parlamentu konstytucji (S. Leroyer, dz. cyt., s. 517).

¹¹¹ M. Krzemiński, dz. cyt., s. 21.

¹¹² F. Batailler, dz. cyt., s. 37.

¹¹³ Zob. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 49; P. Jan, dz. cyt., s. 11; F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt. s. 1398; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 113-117; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 123.

instrumentów, które pozwalałyby jednostce dochodzić ochrony wolności i praw przed Radą Konstytucyjną¹¹⁴. Zgodnie z francuską tradycją ustrojową, rolę stróża praw indywidualnych jednostek odgrywać miały sądy powszechne¹¹⁵. W 1958 r. odrzucano zarówno model „sądu konstytucyjnego” na wzór austriacko-niemiecki, jak i model „sądu najwyższego” o kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw (na wzór Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych)¹¹⁶. W trakcie prac konstytucyjnych M. Debré podkreślał, że „powierzenie władzy sądowniczej (...) prawa do badania treści ustawy nie byłoby zgodne ani z duchem systemu parlamentarnego, ani z tradycją francuską”¹¹⁷. Dlatego też nie rozważano możliwości powierzenia sądowej kontroli ustawodawstwa Radzie Stanu, stale obecnej we francuskim systemie ustrojowym od 1799 r. Wśród klasy politycznej zbyt silnie zakorzeniona była nadal obawa przed „rządami sędziów”¹¹⁸. Rada Konstytucyjna została uplasowana w efekcie poza strukturą władzy sądowniczej¹¹⁹.

O politycznej naturze Rady Konstytucyjnej świadczył zarówno sposób kształtowania jej składu, jak i charakter powierzonych jej kompetencji¹²⁰. Zgodnie z art. 56 Konstytucji w skład Rady Konstytucyjnej wchodzi członkowie dożywotni (którą to funkcję obejmują z mocy prawa Prezydenci Republiki po zakończeniu

¹¹⁴ Zob. decyzję RK nr 82-146 DC z dnia 18 listopada 1982 r. (pkt 1 uzasadnienia). Obecnie dostępu jednostki do sądu konstytucyjnego zapewnia art. 61-1 Konstytucji, który określa warunki przedstawienia tzw. pytania priorytetowego o konstytucyjność (o czym w dalszej części rozważań). Mechanizm ten został ustanowiony w ramach reformy konstytucyjnej z 2008 r.

¹¹⁵ W świetle art. 66 ust. 2 Konstytucji, władza sądowa (*autorité judiciaire*) jest gwarantem wolności osobistej jednostek. Sądownictwo powszechne określane było nierzadko mianem „sądownictwa wolności i własności” (M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 124).

¹¹⁶ Warto jednak odnotować, że w okresie II wojny światowej jeden z twórców późniejszej Konstytucji z 1958 r. – M. Debré, wysunął projekt konstytucji, przewidujący utworzenie specjalnego sądu złożonego z sędziów zawodowych i parlamentarzystów, obradującego pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości, którego rolą miałyby być ochrona podstawowych (konstytucyjnych) wolności i praw obywateli. Zaraz po II wojnie światowej L. Kopelmanas proponował w 1946 r. utworzenie specjalnego „sądu”, który miałby składać się z 9 członków mianowanych w drodze porozumienia między parlamentem i rządem, i który byłby właściwy do kontroli ustaw przed ich promulgacją. Zob. A. Kubiak, dz. cyt., s. 34 i 35.

¹¹⁷ Przywołuję za M. Verpeaux..., dz. cyt., s. 23.

¹¹⁸ F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1401; J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 13.

¹¹⁹ Przepisy o Radzie Konstytucyjnej zostały ujęte w Konstytucji w osobnym tytule Konstytucji (tj. tytule VII), podczas gdy przepisy o władzy sądowej, dotyczące w istocie tylko sądownictwa powszechnego, zebrane są w tytule VIII. W pierwszej wersji rządowego projektu konstytucji przepisy te ujęte były razem w jeden rozdział.

¹²⁰ Pogląd o braku sądowniczego charakteru Rady Konstytucyjnej oraz argumenty na jego potwierdzenie (w odróżnieniu od Rady Stanu, określanej jako „sąd konstytucyjny”) przedstawia F. Batailler, dz. cyt., s. 32-41.

kadencji¹²¹) oraz 9 członków zwyczajnych (powoływanych na 9-letnie kadencje przez Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącego Senatu; każdy z tych organów wskazuje po 3 członków Rady Konstytucyjnej¹²²). Przepisy nie wymagają spełnienia szczególnych przesłanek merytorycznych (formalnie nie jest wymagane nawet posiadanie wykształcenia prawniczego)¹²³. Przewodniczącego Rady, który korzysta z rozstrzygającego głosu w razie równego rozkładu głosów, powołuje Prezydent Republiki. Taki model wyłaniania składu daje piastunom władzy politycznej swobodę decyzyjną, która ograniczona została dopiero w 2008 r. wraz z wprowadzeniem do Konstytucji procedury obligatoryjnego przesłuchania kandydata przez komisje parlamentarne, korzystające z „prawa weta”¹²⁴.

Aktywność Rady Konstytucyjnej została zorientowana na kontrolę aktów parlamentu, przy czym kontrola ta dotyczyć miała w pierwszej kolejności aspektu formalnego (zgodności kompetencyjnej i proceduralnej). Chodziło o zabezpieczenie rządu przed próbami ingerencji ustawodawcy w materię pozostawioną dla prawodawstwa rządowego na mocy 37 ust. 1 Konstytucji. Rada Konstytucyjna upatrywana była jako gwarant poszanowania rozdziału kompetencji w sferze stanowienia prawa między ustawodawcą i egzekutywą¹²⁵. „Kontrola kompetencyjna

¹²¹ Instytucja członka dożywotniego jest krytykowana w doktrynie. Zob. ostatnio R. Badinter, dz. cyt., s. 782; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 60 i 61; P. Wachsmann, *Sur la composition du Conseil constitutionnel*, „Jus Politicum” z 2010, nr 5, s. 26-34.

¹²² Co 3 lata wymianie ulega 1/3 ogólnej liczby członków zwyczajnych Rady Konstytucyjnej.

¹²³ Nie ma nawet wymogu posiadania wyższego wykształcenia prawniczego. Statystyczną większość członków Rady Konstytucyjnej pełnią jednak prawnicy, najczęściej po długim stażu na stanowiskach sędziowskich w sądach najwyższych albo w centralnych strukturach administracji państwowej, deputowani lub senatorzy a także przedstawiciele środowisk akademickich.

¹²⁴ Zob. art. 27 ustawy konstytucyjnej z 2008 r., uzupełniający art. 56 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten rozciągnął na procedurę powoływania członków RK zastosowanie art. 13 ust. 5 Konstytucji. W wypadku nominacji prezydenckich opinię wydają właściwe komisje obu izb; w wypadku nominacji przez przewodniczących izb – wyłącznie właściwa komisja danej izby. Organ musi wskazać innego kandydata, jeśli kandydatura uzyska 3/5 głosów negatywnych (w wypadku nominacji prezydenckich pułap ten ustala się poprzez zsumowanie wyników głosowania w komisjach obu izb). Zob. A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, PS z 2010, nr 1, s. 125-129. Na temat kształtowania składu osobowego Rady Konstytucyjnej oraz statusu członków tego organu, zob. m.in. Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 102-104; M. Duverger, *Le système...*, dz. cyt., s. 439-445; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 309-314; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 739-746; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1118-1131; F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 716-723; F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 22-28; M. Krzemiński, dz. cyt., s. 24-40; A. Kubiak, dz. cyt., s. 36-44; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 503-506; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 29-35.

¹²⁵ Zob. R. Badinter, dz. cyt., s. 778; F. Batailler, dz. cyt., s. 39; F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 35; P. Jan, dz. cyt., s. 43; F. Luchaire, uwagi wprowadzające do Tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République*

stanowiła jedno z najbardziej charakterystycznych rozwiązań V Republiki, ponieważ system źródeł prawa postanowiono oprzeć na rozdzieleniu materii ustaw i rozporządzeń¹²⁶. Ustrojodawca ustanowił ponadto odrębny mechanizm kontroli poszanowania konstytucyjnego podziału kompetencji prawodawczej, przyznając premierowi możliwość wystąpienia do Rady Konstytucyjnej o stwierdzenie, czy przepis zamieszczony w „akcie o formie ustawowej” (*acte de forme législative*) dotyczy materii ustawowej czy reglamentacyjnej, a w konsekwencji czy ma on charakter ustawowy czy reglamentacyjny. W wypadku stwierdzenia przez Radę, że przepis dotyczy materii reglamentacyjnej, rząd uzyskuje podstawę do jego zmiany lub uchylecia w drodze dekretu (procedura tzw. deklasacji, o jakiej mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji). Rząd korzysta ponadto z możliwości przedstawienia, w toku postępowania legislacyjnego w izbie, wniosku w sprawie niedopuszczalności parlamentarnej propozycji ustawy¹²⁷ albo poprawki, jeśli tylko uzna, że dotyczą one dziedzin, które nie są zastrzeżone do uregulowania w ustawie, albo które zostały przekazane przez parlament do unormowania w drodze ordonansów. W razie sporu między rządem oraz izbą o to, czy propozycja ustawy lub poprawka dotyczą rzeczywiście materii ustawowej, sprawę rozstrzyga Rada Konstytucyjna na wniosek rządu lub przewodniczącego izby (art. 41 Konstytucji).

Podstawową rolą Rady Konstytucyjnej jest jednak orzekanie w przedmiocie zgodności z Konstytucją ustaw przed ich promulgacją przez głowę państwa (art. 61 ust. 2 Konstytucji), regulaminów izb parlamentarnych przed wejściem w życie (art. 61 ust. 1 Konstytucji), a także traktatów oraz umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją lub zatwierdzeniem (art. 54 Konstytucji). Początkowo kontrola przyjęła wyłącznie formę kontroli prewencyjnej (z wyjątkiem trybu deklasacyjnego, określonego w art. 37 ust. 2 Konstytucji). Do 2008 r. nie istniała procedura weryfikacji konstytucyjności ustaw po ich promulgacji. Intencją ojców V Republiki było zapewnienie poszanowania rozwiązań proceduralnych i kompetencyjnych zawartych w Konstytucji (zwłaszcza tych, które ograniczać miały swobodę izb

française..., dz. cyt., s. 1397; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 26; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 91; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 225.

¹²⁶ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 50.

¹²⁷ Konstytucja rozróżnia między „propozycjami” (*propositions*) ustaw, wnoszonymi przez parlamentarzystów, oraz „projektami” (*projets*) ustaw, przedstawianymi przez rząd (zob. art. 39 Konstytucji).

w ramach procesu legislacyjnego), a nie ochrona wolności i praw podstawowych. Kontrola *ex ante* pozwalała pogodzić potrzebę poddania aktu parlamentu zewnętrznej ocenie konstytucyjności z „uświęconym” charakterem ustawy, która weszła w życie po promulgacji przez prezydenta.

Z wyjątkiem regulaminów izb oraz ustaw organicznych, które podlegają obligatoryjnej kontroli Rady Konstytucyjnej przed ich – odpowiednio – wejściem w życie i promulgacją, kontrola prewencyjna aktów parlamentu ma wyłącznie fakultatywny charakter (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Legitymacja do zainicjowania postępowania przyznana została początkowo tylko czterem „prokuratorom konstytucji”¹²⁸: prezydentowi, premierowi, Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącemu Senatu (art. 61 ust. 2 Konstytucji)¹²⁹. Rada Konstytucyjna nie działa z własnej inicjatywy, wobec czego kontrola ustaw została *de facto* uzależniona od woli organów politycznych, a ewentualny konsensus między nimi mógłby prowadzić do wyłączenia ustawy spod tej kontroli¹³⁰. Wszczęcie zaś postępowania stawało się raczej formą arbitrażu politycznego w wypadku konfliktów, jakie mogły zaistnieć w relacjach między egzekutywą i legislatywą¹³¹.

Ponadto ustrojodawca powierzył Radzie Konstytucyjnej wykonywanie niektórych „zadań zaufania publicznego”, mianowicie stwierdzanie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta (art. 7 ust. 4 Konstytucji), wydawanie opinii o dopuszczalności skorzystania przez głowę państwa z nadzwyczajnych upoważnień w wypadku wystąpienia okoliczności zagrażających państwu (art. 16 Konstytucji), czuwanie nad prawidłowością wyborów prezydenckich i referendum ogólnokrajowego (art. 58 i art. 60 Konstytucji), a także orzekanie o ważności wyboru deputowanego lub senatora (art. 59 Konstytucji).

¹²⁸ Według określenia A. Kubiaka (tenże, dz. cyt., s. 71).

¹²⁹ Art. 54 oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji (w brzmieniu pierwotnym).

¹³⁰ Zob. uwagi F. Batailler, dz. cyt., s. 34 i 35.

¹³¹ Zob. uwagi P. Jan, dz. cyt., s. 106-113. Zdaniem M. Krzezińskiego „pomimo upływu czasu i rozszerzenia kompetencji drogą własnego orzecznictwa, nadal jedną z głównych funkcji Rady jest wykonywanie arbitrażu pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą” (tenże, dz. cyt., s. 26).

3.2. Ewolucja pozycji ustrojowej Rady Konstytucyjnej

W praktyce ustrojowej, co uwidoczniło się w szczególności po odejściu od władzy Ch. de Gaulle'a, kształt instytucjonalny Rady Konstytucyjnej zaczął stopniowo odbiegać od koncepcji przyjętych w 1958 r.¹³² Organ ten przeszedł tak głęboką metamorfozę, że obecnie jest raczej przeciwieństwem pierwotnych założeń¹³³, a to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, orzecznictwo Rady Konstytucyjnej szybko utraciło antyparlamentarny charakter¹³⁴. Po drugie, w warunkach politycznych, które umożliwiały wyłanianie w wyborach relatywnie trwałej i jednolitej większości prezydencko-rządowo-parlamentarnej (*fait majoritaire*)¹³⁵, a ustawa stała się wyrazem decyzji polityczno-prawnej większości rządzącej, ciężar aktywności Rady Konstytucyjnej przeniósł się siłą rzeczy na ochronę poszanowania norm konstytucyjnych przez władzę polityczną w relacjach z obywatelami¹³⁶. W tym celu doszło w orzecznictwie do poszerzenia zakresu kontroli o wzorce odnoszące się do wolności i praw podstawowych. Rada Konstytucyjna jawi się dziś w większym stopniu jako organ ochrony wolności i praw, niż jako regulator stosunków między władzami¹³⁷. Jak ujmuje to D. Rousseau, jeśli zwornikiem (*clef de voûte*) systemu konstytucyjnego początkowo miała być głowa państwa, to obecnie rolę tę odgrywa już Rada Konstytucyjna¹³⁸. Ewolucję tę potwierdziła reforma ustrojowa z 2008 r.¹³⁹

¹³² Na temat ewolucji Rady Konstytucyjnej zob. uwagi L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 19-27; F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 747-756; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 30-44; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 235-240.

¹³³ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 28.

¹³⁴ Zob. P. Avril, *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé*, NCCC z 2016, nr 50, s. 39-49.

¹³⁵ Na mocy ustawy konstytucyjnej nr 2000-964 z dnia 2 października 2000 r. o czasie trwania mandatu Prezydenta Republiki (Dz. Urz. nr 229 z 03.10.2000, s. 15582) skrócono kadencję głowy państwa do 5 lat (zob. art. 6 ust. 1 Konstytucji w aktualnym brzmieniu). Tyle samo trwa kadencja Zgromadzenia Narodowego. Z kolei na mocy ustawy organicznej nr 2001-419 z dnia 15 maja 2001 r. o zmianie daty wygaśnięcia kadencji Zgromadzenia Narodowego (Dz. Urz. nr 113 z 16.05.2011, s. 7776) dokonano zharmonizowania terminów wyborów prezydenckich i parlamentarnych w ten sposób, że wybory deputowanych mają miejsce zaraz po wyborach głowy państwa (w praktyce w tym samym terminie co 2-ga tura wyborów prezydenckich). W praktyce wyborcy, powierzając określonej osobie urząd prezydencki, zapewniają jej jednocześnie poparcie większości parlamentarnej, konieczne dla uchwalania ustaw rządowych. Na temat tego zjawiska i jego konsekwencji zob. uwagi Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 346-352; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 604-608.

¹³⁶ Zob. D. Lochak, *Le Conseil constitutionnel protecteur des libertés ?*, „Pouvoirs” z 1991, nr 13, s. 41-54.

¹³⁷ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 49; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 28.

¹³⁸ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 47.

¹³⁹ M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, RFDC z 2009, nr 78, s. 269-298.

3.2.1. Rada Konstytucyjna jako organ „przyjazny” parlamentowi

Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej (nie bez istotnego wpływu Rady Stanu) w czasem pogrzebało „rewolucję prawną”, jaką projektowano w 1958 r., neutralizując „represyjny” dla parlamentu charakteru art. 34 Konstytucji¹⁴⁰. W tym przepisie ustrojodawca, określając materie zastrzeżone dla ustawy, dokonał – jak się wydawało – pionowego ograniczenia kompetencji prawodawczych parlamentu przez rozróżnienie dziedzin, w zakresie których ustawa stanowi „normy” (*règles*), oraz dziedzin, w zakresie których ustawa wyznacza jedynie „zasady podstawowe” (*principes fondamentaux*)¹⁴¹. Ścisła wykładnia treści art. 34 Konstytucji musiałaby prowadzić do wniosku, że głębokość regulacji ustawowej ma być intensywniejsza w pierwszym wypadku, ograniczona zaś w drugim. Rada Konstytucyjna przyjęła jednak proparlamentarną wykładnię tego przepisu, uznając, że dokonane w art. 34 Konstytucji zróżnicowanie nie ma znaczenia dla głębokości regulacji ustawowej. Nawet w dziedzinach, w których ustawa miałaby określać „zasady podstawowe”, parlament pozostaje upoważniony do ustanawiania wszelkich norm, jakich wymaga unormowanie określonej sprawy¹⁴². W każdej dziedzinie wymienionej w art. 34 Konstytucji istnieje zaś zakres kwestii szczegółowych, które powinny być pozostawione do unormowania w aktach wykonawczych¹⁴³.

Rada Konstytucyjna przyjęła także, że art. 34 Konstytucji nie jest jedyną podstawą wywodzenia kompetencji prawodawczych parlamentu. Podstawy kompetencyjne istnieją poza tym przepisem¹⁴⁴. Zneutralizowała tym samym także tzw. poziome zawężenie uprawnień izb. Uznała, że do materii ustawy należą sprawy, w odniesieniu do których zastrzeżenie ustawy znajduje się w innych postanowieniach Konstytucji¹⁴⁵, a także w Deklaracji z 1789 r. oraz obu

¹⁴⁰ J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 888.

¹⁴¹ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 54.

¹⁴² Zob. J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 889. Zob. też A. Kubiak, dz. cyt., s. 58-62; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 322 i 323.

¹⁴³ Tak już w decyzji RK nr 59-1 L z dnia 27 listopada 1959 r.

¹⁴⁴ Zob. J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 889 i 890, a także A. Kubiak, dz. cyt., s. 55-58; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 324 i 325.

¹⁴⁵ Zob. np. decyzję nr 73-80 L z dnia 28 listopada 1973 r. (pkt 11 uzasadnienia), w której Rada Konstytucyjna wskazała na art. 66 Konstytucji jako podstawę dekodowania kompetencji ustawodawcy w odniesieniu do kar pozbawienia wolności, a także decyzje nr 65-34 L z dnia 2 lipca 1965 r. (pkt 1

preambulach konstytucyjnych z 1946 r. i 1958 r.¹⁴⁶ Kompetencja ustawodawcy wynikać może również z ustaw organicznych¹⁴⁷. Wyłącznie ustawodawca może też ustanowić wyjątki oraz ograniczenia w odniesieniu do wiążących prawodawcę rządowego zasad ogólnych prawa¹⁴⁸. W 1982 r. Rada Konstytucyjna odstąpiła nawet od poglądu, że kompetencje prawodawcze parlamentu wynikać muszą wprost z postanowień bloku konstytucyjności. Uznała bowiem, że parlament może unormować w ustawie każdą kwestię, która ma choćby pośredni związek z domeną ustawy, nawet jeśli regulowana kwestia nie jest wymieniona w katalogu ujętym w postanowieniach art. 34 Konstytucji¹⁴⁹. W drodze reinterpretacji dokonanej przez Radę Konstytucyjną katalog ten utracił tym samym swój enumeratywny charakter.

Na skutek proparlamentarnej wykładni art. 34 Konstytucji nastąpiło ponowne zatarcie granicy między materią zastrzeżoną dla ustawy i materią należącą do władzy prawodawczej rządu na mocy art. 37 ust. 1 Konstytucji. Rada Konstytucyjna stanęła na stanowisku, że z Konstytucji nie wynika, by przepis ustawowy, który dotyczy kwestii należących ze względu na jej charakter do materii prawodawstwa rządowego (*de nature réglementaire*), stawał się niekonstytucyjny wyłącznie dlatego, że został zamieszczony w ustawie¹⁵⁰. Nie można wobec tego

uzasadnienia), nr 69-52 L z dnia 27 lutego 1969 r. (pkt 1 i 3 uzasadnienia) oraz nr 70-64 L z dnia 13 listopada 1970 r. (pkt 1 i 3 uzasadnienia), w których podstawa kompetencyjna do interwencji ustawy wywiedziona została z przepisów regulujących status jednostek samorządu terytorialnego (art. 72-76 Konstytucji).

¹⁴⁶ Zob. np. decyzję nr 79-105 DC z dnia 25 lipca 1979 r. (pkt 1 uzasadnienia), w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że ustęp 7 Preambuly z 1946 r. zastrzega dla ustawodawcy kompetencję do ustanowienia regulacji, która określi zasady i granice korzystania z konstytucyjnego prawa do strajku.

¹⁴⁷ Zob. decyzje: nr 61-12 L z dnia 17 lutego 1961 r. (pkt 1 uzasadnienia) i nr 62-19 L z dnia 3 kwietnia 1962 r. (pkt 2 uzasadnienia), w których Rada Konstytucyjna ustaliła granice właściwości parlamentu do regulowania spraw w ustawach finansowych, opierając się m.in. wykazie spraw należących do materii ustaw finansowych, określonym w ordonansie nr 59-2 z dnia 2 stycznia 1959 r. wprowadzającym ustawę organiczną o ustawach finansowych (Dz. Urz. z 03.01.1959, s. 180).

¹⁴⁸ Zob. decyzję nr 69-55 L z dnia 26 czerwca 1969 r. (pkt 5 uzasadnienia), w której Rada Konstytucyjna uznała, że „zgodnie z ogólną zasadą naszego prawa milczenie administracji oznacza decyzję odmowną”, a wyjątek od tej ustawy może być ustanowiony tylko przez ustawodawcę. Zob. też decyzje: nr 69-57 L z dnia 24 października 1969 r., pkt 5 uzasadnienia (dot. zasady nieretroaktywnego charakteru aktów administracyjnych); nr 72-75 L z dnia 21 grudnia 1972 r., pkt 7 uzasadnienia (dot. zasady kontradiktoryjnego charakteru postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach podatkowych); nr 2004-490 DC z dnia 12 lutego 2004 r., pkt 90 i 92 uzasadnienia (dot. zasady ogólnej wykluczającej dopuszczalność zawartych i realizowanych umów administracyjnych w drodze jednostronnego aktu administracji).

¹⁴⁹ Zob. decyzja RK nr 82-142 DC z dnia 27 lipca 1982 r. (pkt 2 uzasadnienia).

¹⁵⁰ Zob. decyzja RK nr 82-143 DC z dnia 30 lipca 1982 r. (pkt 11 uzasadnienia). Potwierdzone w decyzjach RK: nr 83-162 DC z dnia 20 lipca 1983 r. (pkt 97 uzasadnienia) i nr 83-167 DC z dnia 19 stycznia 1984 r. (pkt 37 uzasadnienia). Zdaniem Rady Konstytucyjnej, z art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji, odczytywanych w związku z art. 37 ust. 2 i art. 41 Konstytucji, wynika, że „przepis zawarty w ustawie nie jest dotknięty

żądać stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu ustawy jedynie ze względu na zarzut unormowania w nim spraw, które w świetle art. 34 Konstytucji nie są zastrzeżone dla ustawy. W drodze orzecznictwa Rada Konstytucyjna przywróciła klasyczną koncepcję relacji między ustawą i aktem reglamentacyjnym, w myśl której rozdział materii ma charakter wertykalny (pionowy) w tym znaczeniu, że w każdej dziedzinie ustanowienie zasadniczych elementów regulacji należy do ustawodawcy, zaś doregulowanie kwestii szczegółowych (technicznych) pozostaje zadaniem egzekutywy. Bez narażania się na niekonstytucyjność ustawodawca może normować każdą kwestię, o ile uzna to za stosowne, co nie oznacza, że rząd jest pozbawiony możliwości przeciwdziałania ingerencji parlamentu – w dalszym ciągu może on skorzystać z procedury „deklasacji”, o której mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji¹⁵¹. Zacierając pierwotny horyzontalny (poziomy) podział na materię ustawową i reglamentacyjną, Rada Konstytucyjna okazała się być „nie tyle gwarantem, co twórcą podziału kompetencji między legislatywą a egzekutywą”¹⁵².

3.2.2. Rada Konstytucyjna jako organ ochrony wolności i praw

Na przewartościowanie roli ustrojowej Rady Konstytucyjnej decydujący wpływ miało – dokonane również w drodze orzeczniczej – poszerzenie spektrum wzorców kontroli. Na początku lat 70. XX w. Rada Konstytucyjna dostrzegła, że poza częścią artykułowaną Konstytucji, która nie zawiera zasadniczo przepisów o statusie jednostek¹⁵³, wzorce konstytucyjności mogą być wywiedzione z aktów

niekonstytucyjności tylko z tego faktu, że dotyczy sprawy należącej do materii reglamentacyjnej, skoro rząd, w toku procedury parlamentarnej, nie sprzeciwił się jego zamieszczeniu [w ustawie], podnosząc zarzut niedopuszczalności (*voie d'irrecevabilité*)” (decyzja RK nr 2000-433 DC z dnia 27 lipca 2000 r., pkt 22 uzasadnienia).

¹⁵¹ Zob. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 55; J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 891-894; M. Krzeziński, dz. cyt., s. 49 i 50; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 32; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 106 i 107.

¹⁵² L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 53.

¹⁵³ Za wyjątek należy uznać art. 1 (dotyczy zasady równości wszystkich obywateli niezależnie od pochodzenia, rasy lub religii, a także poszanowania wszelkich wyznań), art. 34 (zastrzega formę ustawy dla uregulowania spraw wrażliwych z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki), a także art. 66 (statuuje zakaz bezpodstawnego pozbawiania wolności i powierza sądownictwu powszechnemu funkcję strażnika wolności osobistej). Stopniowo do Konstytucji z 1958 r. włączane były postanowienia dotyczące prawa do azylu ze względów politycznych (art. 53-1; zob. ustawa konstytucyjna nr 93-1256 z dnia 25 listopada 1993 r. o umowach międzynarodowych dotyczących prawa azylu, Dz. Urz. z 26.11.1993, s. 16296), wspierania równego dostępu kobiet i mężczyzn do funkcji publicznych oraz stanowisk menadżerskich (obecnie art. 1 ust. 2; zob. ustawa konstytucyjna nr 99-569 z dnia 8 lipca 1999 r. o równości między kobietami i mężczyznami, Dz. Urz. z 09.07.1999, s. 10175), a także zakazu stosowania kary śmierci (art. 66-1; zob.

i zasad, o których mowa w Preambule z 1958 r.¹⁵⁴ Rada Konstytucyjna potwierdziła normatywny charakter Preambuły oraz aktów i zasad, do których odsyła¹⁵⁵, a jednocześnie swoją kompetencję do badania aktów podległych jej kontroli w świetle wzorców wywiedzionych w inny sposób niż w drodze wykładni części artykułowanej Konstytucji. W szczególności chodzi o Deklarację Praw i Wolności Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz Preambułę z 1946 r.¹⁵⁶ Kreatywne podejście Rady Konstytucyjnej do problematyki identyfikacji wzorców kontroli wpłynęło na dynamiczną rozbudowę bloku konstytucyjności (*bloc de constitutionnalité*), rozumianego jako całokształt norm, zasad oraz wartości o mocy konstytucyjnej, które wyznaczają granice swobody prawodawczej parlamentu¹⁵⁷. O ile blok ten kształtowały początkowo właściwie wyłącznie normy o charakterze formalnym (tj. normy kompetencyjne i proceduralne), o tyle szybko zaczął on być rozbudowywany o standardy materialno-konstytucyjne (dotyczące gwarancji wolności i praw podmiotowych). Kontrola dokonywana przez Radę Konstytucyjną, pierwotnie ograniczona do kwestii kompetencyjnych i proceduralnych, stopniowo – wobec liberalnej wykładni przepisów o rozdziale kompetencji prawodawczych między

ustawa konstytucyjna nr 2007-239 z dnia 23 lutego 2007 r., Dz. Urz. z 24.02.2007, s. 3355). W 2008 r. dodano do tekstu Konstytucji postanowienia o Obrońcy Praw (art. 71-1; zob. art. 41 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.).

¹⁵⁴ Tak *implicite* w decyzji nr 70-39 DC z dnia 19 czerwca 1970 r., w której – wśród wzorców kontroli – Rada Konstytucyjna wskazała „Konstytucję, a w szczególności jej Preambułę”; wprost w ten sposób w decyzji nr 71-44 DC z dnia 16 lipca 1971 r. dotyczącej ustawy o umowie stowarzyszenia (*contrat d'association*), w której oparła rozstrzygnięcie na wolności zrzeszeń, uznając tę wolność za jedną z zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki i potwierdzonych przez Preambułę Konstytucji (pkt 2 uzasadnienia). Pod względem merytorycznym teza nie była przełomowa, ponieważ – w wyroku z dnia 11 lipca 1956 r. w sprawie *Amicale des Annamites de Paris* – Rada Stanu (działając jako sąd administracyjny) uznała, że wolność zrzeszeń „należy do zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki i potwierdzonych przez Preambułę Konstytucji” z 1946 r. Na temat znaczenia tej decyzji dla ewolucji roli ustrojowej Rady Konstytucyjnej zob. P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2011, s. 33-42.

¹⁵⁵ W decyzji nr 74-54 DC z dnia 15 stycznia 1975 r. Rada Konstytucyjna orzekła, że ustawa o dobrowolnym przerwaniu ciąży nie narusza żadnego artykułu Konstytucji, ani też żadnego aktu, do którego odsyła Preambuła Konstytucji (pkt 11 uzasadnienia), uznając *implicite* te akty za dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności.

¹⁵⁶ Zob. D. Rousseau, *Le Conseil constitutionnel et le Préambule de 1946*, RA z 1997, nr 296(V/VI), s. 160-169.

¹⁵⁷ Zob. B. Genevois, *Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 323-340. Zob. też L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 252 i 253; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 121-133; L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 29-41; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 510-514; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 96-98; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 131-136.

parlament i rząd – zaczęła skupiać się na aspekcie materialnym (prawa i wolności konstytucyjne)¹⁵⁸.

Samo rozszerzenie katalogu wzorców kontroli nie miałoby jednak takiego znaczenia dla zmiany dynamiki francuskiego modelu sądowej ochrony konstytucji, gdyby nie otwarcie dostępu do Rady Konstytucyjnej na nowe kategorie podmiotów, które – w przeciwieństwie do podmiotów politycznych wywodzących się zasadniczo z jednej formacji rządzącej – mają co najmniej faktyczny interes we wszczęciu postępowania¹⁵⁹. W 1958 r. „dostęp do trybunału [konstytucyjnego] został zarezerwowany książętom: jeśli Prezydent Republiki, premier oraz przewodniczący obu izb są zgodni, nie ma żadnej możliwości zakwestionowania ustawy, nawet najbardziej niekonstytucyjnej”¹⁶⁰. Wąska legitymacja do wszczęcia postępowania powodował, że większość ustaw, po ich promulgacji i wejściu w życie, korzystała – wobec utrzymującego się do 2008 r. braku kontroli następcej – z faktycznego „immunitetu sądowego”. Sprzyjało to koncentracji władzy i rozmyciu odpowiedzialności rządzącej większości¹⁶¹.

Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Radą Konstytucyjną umożliwiło ukształtowanie się realnej przeciwwagi (hamulca konstytucyjnego) dla władzy politycznej¹⁶². W 1974 r. prawo wniesienia wniosku o kontrolę prewencyjną ustawy uzyskała grupa 60 deputowanych lub 60 senatorów¹⁶³. Przyznanie parlamentarzystom legitymacji do inicjowania kontroli

¹⁵⁸ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 64 i 65.

¹⁵⁹ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 37.

¹⁶⁰ G. Vedel, *L'inexpérience constitutionnelle de la France*, „La Nef” z 1961, nr 6, s. 5.

¹⁶¹ W trakcie prac konstytucyjnych w 1958 r. strona rządowa konsekwentnie odrzucała propozycje poszerzenia katalogu podmiotów mających legitymację czynną, w szczególności propozycję przyznania legitymacji grupie liczącej co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków danej izby parlamentu. Ograniczenie katalogu podmiotów legitymowanych stanowiło gwarancję ograniczonej roli Rady Konstytucyjnej. Powierzenie parlamentarzystom prawa do kwestionowania ustaw rządowych prowadziłoby do przekazania realnej władzy Radzie Konstytucyjnej i dawało opozycji dodatkowy instrument dla torpedowania polityki rządowej. O dyskusji na ten temat wspomina D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 37; J. Zakrzewska, dz. cyt., s. 41 i 42.

¹⁶² Tak też G. Conac, *Les révisions constitutionnelles (1958-1987)*, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 33 i 34.

¹⁶³ Ustawa konstytucyjna nr 74-905 z dnia 29 października 1974 r. wprowadzająca zmianę art. 61 Konstytucji (Dz. Urz. z 30.10.1974, s. 11035). Pierwotny projekt rządowy przewidywał możliwość wszczęcia kontroli przez Radę Konstytucyjną z własnej inicjatywy w przypadku ustaw, co do których zachodzi wątpliwość, czy nie naruszają wolności publicznych gwarantowanych przez Konstytucję. Propozycja została odrzucona w parlamencie ze względu na dwa zasadnicze argumenty: Rada Konstytucyjna stałaby się jednocześnie „stroną” i „sędzią” w tej samej sprawie a także uzyskałaby pełną kontrolę prawną i polityczną nad parlamentem (D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 38).

konstytucyjności związane było ze wzmocnieniem statusu opozycji¹⁶⁴. Wobec „racjonalizacji” procedur egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną stanowiło właściwie jedyny instrument umożliwiający członkom parlamentu poddanie pod kontrolę aktywności władzy wykonawczej¹⁶⁵. Rada Konstytucyjna została ponadto uwolniona od woli większości rządzącej, a systematyczny wzrost liczby wniosków pozwolił jej „wyjść z cienia” i rozbudować orzecznictwo¹⁶⁶.

Proces poszerzania dostępu do Rady Konstytucyjnej był sukcesywnie kontynuowany. W 1992 r. grupie 60 deputowanych albo 60 senatorów przyznano również uprawnienie do kwestionowania konstytucyjności aktów prawa międzynarodowego przed ich ratyfikacją lub zatwierdzeniem¹⁶⁷. Z kolei w 2008 r. uprawniono parlamentarzystów do złożenia wniosku o wydanie przez Radę Konstytucyjną opinii w przedmiocie dopuszczalności korzystania przez głowę państwa z nadzwyczajnych upoważnień konstytucyjnych, które zostały przewidziane w art. 16 Konstytucji¹⁶⁸. Zasadnicza zmiana dynamiki systemu ochrony konstytucji nastąpiła dopiero z chwilą wejścia w życie procedury kontroli następczej, która przybrała formę pytań o konstytucyjność przedstawianych przez sądy na wniosek strony postępowania. Propozycje idące w tym kierunku, przedkładane jeszcze w okresie prac konstytucyjnych w 1958 r., po raz pierwszy przybrały kształt projektów legislacyjnych w latach 80. i 90. XX w.¹⁶⁹ Już wówczas wskazywano, że dokonane w 1981 r. otwarcie podmiotom indywidualnym drogi do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka musi wiązać się z utworzeniem symetrycznej procedury, która pozwoliłaby dochodzić w prawie

¹⁶⁴ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 38 i 186; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 105.

¹⁶⁵ P. Jan, dz. cyt., s. 116 i 117.

¹⁶⁶ F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 41.

¹⁶⁷ Art. 2 ustawy konstytucyjnej nr 92-554 z dnia 25 czerwca 1992 r. o dodaniu do Konstytucji tytułu „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej” (Dz. Urz. z 26.06.1992, s. 8406), na mocy którego uzupełniono treść art. 54 Konstytucji.

¹⁶⁸ Art. 6 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

¹⁶⁹ Chodzi o projekty z dnia 29 marca 1990 r. (<http://www.senat.fr/evenement/revision/pjlc90.html>) i z dnia 10 marca 1993 r. (<http://www.senat.fr/evenement/revision/pjlc93.html#231>). Przewidywały możliwość wszczęcia postępowania przed Radą Konstytucyjną przez sąd na wniosek strony, jeśli ta w trakcie postępowania sądowego podniosłaby zarzut niekonstytucyjności przepisu ustawy, mającego zastosowanie w jej sprawie. Zob. na ten temat V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1438-1442.

wewnętrznym ochrony wolności i praw, jakie gwarantuje Konstytucja¹⁷⁰. Procedura wprowadzona została na mocy ustawy konstytucyjnej z 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki. Na podstawie art. 29 tej ustawy do Konstytucji dodana została nowa jednostka redakcyjna, mianowicie art. 61-1, przewidujący, że „jeśli w trakcie postępowania toczącego się przed sądem zostanie podniesiony zarzut, że przepis ustawowy narusza prawa i wolności, które Konstytucja gwarantuje, postępowanie przed Radą Konstytucyjną może zostać wszczęte po przekazania tej kwestii przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny”. Nowy tryb kontroli następcej określany jest mianem „pytania priorytetowego o konstytucyjność” (*question prioritaire de constitutionnalité*; QPC)¹⁷¹. Jego schemat nie różni się od tego, co proponowane było w latach 90. XX w.¹⁷²

Decyzja ustrojodawcy o utworzeniu procedury następcej kontroli konstytucyjności ustaw przez Radę Konstytucyjną podyktowana była rzecz jasna względami pragmatycznymi i politycznymi. Chodziło o wzmocnienie pozycji krajowego organu kontroli konstytucyjności wobec, z jednej strony, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oraz, z drugiej strony, sądów zwyczajnych (powszechnych i administracyjnych), które uznały się za właściwe do oceny zgodności ustawy z prawem międzynarodowym (unijnym) i do odmowy zastosowania ustawy w wypadku stwierdzenia ich niezgodności (*contrôle de la conventionnalité*). Wzrost znaczenia konwencyjnego systemu ochrony praw jednostki, skutkujący marginalizacją gwarancji konstytucyjnych oraz samej Rady Konstytucyjnej, był krytykowany zarówno przez francuską doktrynę, jak i klasę polityczną, mocno przywiązane do tradycyjnej koncepcji suwerenności narodowej¹⁷³.

¹⁷⁰ Zob. D. Ribes, *La QPC: perspectives historiques. Histoire d'une réforme de circonstance, circonstances d'une réforme historique*, [w:] *La question constitutionnelle de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 19 i 20.

¹⁷¹ Mechanizm pytania „priorytetowego” o konstytucyjność został wdrożony na mocy ustawy organicznej nr 2009-1523 z dnia 10 grudnia 2009 r. o stosowaniu art. 61-1 Konstytucji (Dz. Urz. z 11.12.2009, s. 21379), która znowelizowała i uzupełniła treść ordonansu nr 58-1067 z dnia 7 listopada 1958 r. wprowadzającego ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej (Dz. Urz. z 09.11.1958, s. 10129 ze zm.; dalej: ustawa organiczna o RK). Wszedł w życie 1 marca 2010 r.

¹⁷² Prace w Komitecie konsultacyjnym (Komitecie Balladura) oraz w parlamencie nad procedurą pytania o konstytucyjność relacjonuje m.in. V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1442-1447.

¹⁷³ Na temat przyczyn, jakie legły u podstaw wprowadzenia kontroli następcej zob. R. Badinter, dz. cyt., s. 780; D. Ribes, *La QPC...*, dz. cyt., s. 20-22.

3.3. Rada Konstytucyjna jako sąd konstytucyjny V Republiki Francuskiej

Reforma systemu kontroli konstytucyjności, uchwalona w 2008 r. i wdrażana w latach następnych, otworzyła wreszcie drogę do urzeczywistnienia koncepcji przyjętych w okresie demontażu *ancien régime*'u i kreowania fundamentów nowoczesnego państwa francuskiego. Do kanonu myśli politycznej i prawnej doby Wielkiej Rewolucji należały bowiem postulaty ustanowienie takich gwarancji praw i wolności oraz takich mechanizmów podziału i sprawowania władzy (art. 16 Deklaracji z 1789 r.), „aby skargi (*réclamations*) obywateli, oparte odtąd na zasadach prostych i niekwestionowalnych, przyczyniały się nieustannie do utrzymania Konstytucji i szczęścia wszystkich” (Preambuła Deklaracji)¹⁷⁴. Do zrealizowania art. 16 Deklaracji z 1789 r. nie wystarczało wprowadzenie reguły podziału władz. Konieczne było też zapewnienie efektywnych mechanizmów ochrony wolności i praw podstawowych¹⁷⁵. Takim mechanizmem jest instytucja sądu konstytucyjnego, torująca sobie z trudem drogę w realiach francuskiego systemu prawnego zaimpregnowanego przez ideę ustawy jako wyrazu woli powszechnej. Do przełamania suwerenności ustawy na korzyść zasady sądowej kontroli konstytucyjności doszło tak naprawdę dopiero właśnie w 2008 r. wraz z ustanowieniem trybu pytania o konstytucyjność ustawy już promulgowanej i ogłoszonej (kontrola następcza).

Novum, które zostało wprowadzone do francuskiego systemu ustrojowego w 2008 r., poprzedzone było dziesięcioleciem dynamicznej ewolucji Rady Konstytucyjnej, naznaczonej systematyczną rozbudową spektrum wzorców kontroli ustawy (tzw. bloku konstytucyjności) i „punktowymi” zmianami ustrojodawczymi (w szczególności rewizje konstytucyjne z 1974 r. i 1992 r.), prowadzącymi do poszerzenia dostępu do procedur kontroli konstytucyjności ustaw. Ewolucja ta sprawiła, że w piśmiennictwie nie budzi już zasadniczo wątpliwości twierdzenie, że Rada Konstytucyjna jest „prawdziwym” sądem konstytucyjnym, czyli organem należącym do struktury władzy sądowniczej (jurysdykcyjnym), który stoi na straży

¹⁷⁴ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 14.

¹⁷⁵ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 32 i 33.

ładu konstytucyjnego zarówno w jego aspekcie ustrojowym, jak i sferze wolności i praw człowieka¹⁷⁶. Obecnie nie odgrywa już tylko roli „trzeciej izby” (*Conseil-troisième chambre*), lecz pełni funkcję sądu (*Conseil-juridiction*) ze wszystkimi implikacjami w zakresie pozycji ustrojowej, kształtu postępowania, metodologii rozstrzygania spraw, a także skutków orzeczenia¹⁷⁷. Choć Konstytucja V Republiki nie zalicza Rady Konstytucyjnej do władzy sądowniczej¹⁷⁸, jurysdykcyjny jej charakter potwierdzony został zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym¹⁷⁹, jak i w judykaturze trybunałów europejskich¹⁸⁰.

Rada Konstytucyjna spełnia cechy, które przypisywane są przez doktrynę organom należącym do kategorii sądów konstytucyjnych, czyli organów:

1) zorganizowanych na zasadach niezawisłości i organizacyjnej odrębności wobec

¹⁷⁶ R. Badinter, dz. cyt., s. 781 i 782; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 47; F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 67, 73 i 74; P. Jan, dz. cyt., s. 25; F. Luchaire, uwagi wprowadzające do tytułu VII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1398 i 1399; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 509 i 510; W. Skrzydło, dz. cyt., s. 227. Zob. szerzej na ten temat D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 75-88.

¹⁷⁷ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 86. W doktrynie już od dawna analizuje się problem konieczności dostosowania rozwiązań proceduralnych do wymagań wynikających z art. 6 EKPC. Jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, okoliczność, że postępowanie toczy się przed sądem konstytucyjnym, nie stanowi przesłanki do wyłączenia stosowania art. 6 ust. 1 EKPC (tak np. wyrok ETPC z dnia 21 października 1997 r. w sprawie *Pierre-Bloch*, nr 120/1996/732/938, HUDOC, § 48). Zob. D. Szymczak, *Question prioritaire de constitutionnalité et la Convention européenne de droit de l'homme : l'euphémisation « heurtée » du Conseil constitutionnel français*, „Jus Politicum” z 2012, z. IV, s. 205-227; J.-F. Flausse, *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux constitutionnel*, RFDC z 1993, s. 207-216; S. de la Rosa, *L'article 6 § 1 de la Convention européenne, le Conseil constitutionnel et la question prioritaire de la constitutionnalité*, RFDC z 2009, nr 80, s. 817-836.

¹⁷⁸ Jednak Konstytucja tej kwalifikacji nie wyklucza. O niedopuszczalności uznania Rady Konstytucyjnej za organ sądowniczy nie może bowiem przesądzić okoliczność, że przepisy regulujące zakres jej właściwości znalazły się poza tytułem VIII Konstytucji („O władzy sądowej”). W ramach tego tytułu nie zostały ujęte postanowienia o statusie i właściwości sądów administracyjnych, a mimo to nie budzi już wątpliwości jurysdykcyjny charakter funkcji pełnionej przez Radę Stanu i pozostałe sądy administracyjne i apelacyjne sądy administracyjne. Zob. M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 52 i 53.

¹⁷⁹ W decyzji nr 61-1 AUTR z dnia 14 września 1961 r. Rada Konstytucyjna stwierdziła, że przepisy art. 41, art. 54 i art. 61 ust. 2 Konstytucji czynią z niej „sąd” (*juge*) dopuszczalności propozycji ustaw i poprawek w reguły konstytucyjnych wyznaczających granice materii ustawowej (art. 34 i art. 38) oraz zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych oraz ustaw (pkt 2 uzasadnienia).

¹⁸⁰ W 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej merytorycznie rozpatrzył pytanie prejudycjalne, które zostało skierowane przez Radę Konstytucyjną w trybie art. 267 TFEU, uznając tym samym Radę Konstytucyjną za „organ sądowy” (*jurisdiction*) w rozumieniu Traktatu. Zob. decyzję RK nr 2013-314P QPC z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie *Jérémy F.*, wyrok TSUE z dnia 30 maja 2013 r., nr C-168/13 PPU, a następnie decyzję RK nr 2013-314 QPC z dnia 14 czerwca 2013 r. W literaturze zob. B. Bonnet, *Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes...*, RDP z 2013, nr 5, s. 1229-1257; L. Coutron, P.-Y. Gahdoun, *Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice de l'Union européenne: une innovation aux implications incertaines*, RDP z 2013, nr 5, s. 1207-1228; H. Labayle, R. Mehdi, *Le Conseil constitutionnel, le mandat d'arrêt européen et le renvoi préjudiciel à la Cour de justice*, RFDA z 2013, nr 3, s. 461-476; X. Magnon, *La révolution continue : le Conseil constitutionnel est une juridiction au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, RFDC z 2013, nr 96, s. 917-940; J. Roux, *Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice et conjonction de dialogue des juges autour du mandat d'arrêt européen*, RTDeur. z 2013, nr 3, s. 531-557.

legislatywy i egzekutywy, 2) orzekających w sformalizowanej i kontradiktoryjnej procedurze, 3) rozpatrujących spory związane ze stosowaniem konstytucji, w szczególności z oceną zgodności z konstytucją norm prawnych oraz innych działań podejmowanych przez organy państwowe, 4) w sposób wiążący rozstrzygających o prawnym znaczeniu oraz skutkach norm konstytucyjnych¹⁸¹. Tak jak inne sądy, Rada Konstytucyjna rozstrzyga „sprawę”¹⁸², co sprowadza się do „wymierzenia prawa” (*dire le droit*)¹⁸³ przez wydanie rozstrzygnięcia na podstawie norm prawnych w toku postępowania, które uległo „usądowieniu” (*juridictionnalisation*) albo przez ukształtowanie się praktyk zbliżających to postępowanie do procesu kontradiktoryjnego¹⁸⁴, albo w związku z kolejnymi reformami procedury sądowokonstytucyjnej (w szczególności reformą polegającą na wprowadzenia mechanizmu pytanie o konstytucyjność, mającego charakter postępowania kontradiktoryjnego)¹⁸⁵.

Analogicznie jak pozostałe organy władzy sądowniczej, Rada Konstytucyjna oraz jej członkowie korzystają z gwarancji niezależności¹⁸⁶. Co prawda zasada niezależności Rady Konstytucyjnej nie została wprost wysłowiona w tekście Konstytucji, niemniej w świetle orzecznictwa administracyjnego i konstytucyjnego zasadę tę uznaje się za ugruntowaną¹⁸⁷. W orzeczeniach z dnia 25 października

¹⁸¹ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 55-58. Zob. też F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 35.

¹⁸² Sprawę tę określa się nierzadko jako „spór” (*litige*) o konstytucyjność aktu normatywnego (D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 75 i 76; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 57).

¹⁸³ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 515; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 75; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 57.

¹⁸⁴ W przypadku kontroli prewencyjnej rolę „obrońcy” ustawy pełni zwyczajowo Sekretariat Generalny Rządu, który formułuje stanowisko rządowe w sprawie zarzutów niekonstytucyjności przedstawionych przez podmiot inicjujący postępowania. Stanowisko rządowe może być z kolei przedmiotem repliki wnioskodawcy. Na temat procedur i zwyczajów proceduralnych w ramach kontroli prewencyjnej, zob. A. Dilloard, *Les observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel*, Paris 2014, a także J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 750-752; F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 70-72; P. Jan, dz. cyt., s. 154-163; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 83-87; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 59-62.

¹⁸⁵ Art. 23-10 zdanie drugie ustawy o RK. Na temat trybu kontroli następczej zob. A. Dilloard, *Les observations du Premier ministre dans le cadre de la QPC*, RDP z 2014, nr 4, s. 967-982; M. Guillaume, *La procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 121-127; F. Jacquolot, *Procédure de la QPC*, NCCC z 2013, nr 40, s. 19-25.

¹⁸⁶ A. Duffy, *Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008, Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel*, RFDC z 2009, nr 77, s. 182-186. Tak też M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 54 i 55.

¹⁸⁷ Zob. A. Duffy, dz. cyt., s. 178 i 179; S. Leroyer, dz. cyt., s. 557-564.

2002 r. w sprawie *Brouant*¹⁸⁸ oraz z dnia 9 listopada 2005 r. w sprawie *Moitry*¹⁸⁹ Rada Stanu odmówiła merytorycznego rozpoznania skarg na nieważność aktów wewnętrznych Rady Konstytucyjnej, stwierdzając brak swojej kognicji w tym zakresie. Powołując się na zasadę podziału władz, Rada Stanu wskazała, że niezależność sądu konstytucyjnego, jak i wynikający z niej margines autonomii w zakresie stanowienia aktów wewnętrznych, są nierozzerwalnie związane z realizacją funkcji, jakie zostały powierzone Radzie Konstytucyjnej przez ustrojodawcę. Natomiast w 2008 r., dokonując kontroli prewencyjnej ustawy organicznej dotyczącej zasad dostępu do swoich archiwów, Rada Konstytucyjna orzekła, że „z całości postanowień tytułu VII Konstytucji wynika, że ustrojodawca zamierzał zagwarantować niezależność Rady Konstytucyjnej”. Przepisy dotyczące jej organizacji i kompetencji, jak też art. 16 Deklaracji z 1789 r., dają podstawę dekodowania konstytucyjnej zasady jej niezależności¹⁹⁰.

Strażnikiem niezależności Rady Konstytucyjnej jest przy tym ona sama w tym sensie, że ustawa organiczna mająca określać organizację i funkcjonowanie Rady Konstytucyjnej podlega, na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji, obligatoryjnej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Radę Konstytucyjną. Niezawisłość członków Rady Konstytucyjnej w zakresie orzekania zapewnia zasada nieodwołalności; członkowie mogą być złożeni z urzędu jedynie w drodze decyzji Rady Konstytucyjnej wydanej w trybie dyscyplinarnym¹⁹¹. Samo upolitycznienie trybu wyłaniania jej składu, które jest charakterystyczne też dla innych sądów konstytucyjnych, nie może przesądzać o braku sądowego charakteru tego organu¹⁹².

Rada Konstytucyjna realizuje przy tym zadania typowe dla „sądów konstytucyjnych”. Dokonuje kontroli hierarchicznej zgodności ustaw i niektórych innych aktów normatywnych z Konstytucją, przez co zapewnia poszanowanie norm

¹⁸⁸ Nr 235600.

¹⁸⁹ Nr 258180.

¹⁹⁰ Decyzja RK nr 2008-566 DC z dnia 9 lipca 2008 r. (pkt 6 i 7 uzasadnienia).

¹⁹¹ Problematykę statusu członków Rady Konstytucyjnej oraz gwarancji ich niezależności reguluje dekret nr 59-1292 z dnia 13 listopada 1959 r. o obowiązkach członków Rady Konstytucyjnej (Dz. Urz. z 15.11.1959, s. 10818). Szerzej zob. J. Thomas, *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Paris 2010. Zob. także D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 70-75; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 36-42. W literaturze polskiej zob. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 28-34; R. Puchta, *Republika Francuska*, [w:] *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin-Gdańsk 2013, s. 135-138.

¹⁹² P. Jan, dz. cyt., s. 12; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 30.

i zasad konstytucyjnych, w tym norm i zasad kształtujących status prawny (wolności i prawa) jednostek. Wykonuje ponadto inne kompetencje, które mają na celu ochronę ładu konstytucyjnego, takie jak czuwanie nad prawidłowością wyborów prezydenckich i referendum ogólnokrajowych, badanie ważności wyborów deputowanych i senatorów, stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa. Decyzje Rady Konstytucyjnej są ostateczne, a zatem nie podlegają zaskarżeniu (art. 62 ust. 3 Konstytucji). Nie jest dopuszczalna ani skarga kasacyjna (*recours en cassation*), ani skarga na nadużycie władzy (*recours en excès de pouvoir*) przed Radą Stanu¹⁹³. Decyzje mają moc powszechnie obowiązującą (*erga omnes*)¹⁹⁴. Wiążą władze publiczne oraz wszystkie organy administracyjne i sądownicze. Korzystają z powagi rzeczy osądzonej (*autorité de la chose jugée*)¹⁹⁵. Jeśli akt jest uznany za niezgodny z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej, to nie może zostać promulgowany, ani wejść w życie (art. 62 ust. 1 Konstytucji). W wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu ustawowego w trybie kontroli następczej, przepis taki ulega uchyleniu z momentem publikacji decyzji we właściwym dzienniku urzędowym, chyba że Rada Konstytucyjna określi w decyzji termin późniejszy. Rada Konstytucyjna ustala ponadto zakres i warunki, w jakich mogą zostać wzruszone skutki prawne powstałe w czasie obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów (art. 62 ust. 2)¹⁹⁶.

¹⁹³ F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1472. Niedopuszczalny jest też wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Radę Konstytucyjną (decyzja RK nr 2000-2585 AN z dnia 12 lipca 2000 r.).

¹⁹⁴ Charakter powszechnie obowiązujący ma zarówno sentencja decyzji, jak i ta część uzasadnienia, która stanowi konieczne wparcie (*soutien nécessaire*) i podstawę (*fondement*) rozstrzygnięcia (decyzja RK nr 62-18 L z dnia 16 stycznia 1962 r., pkt 1 uzasadnienia). Charakter taki mają także zastrzeżenia interpretacyjne (*réserves d'interprétation*), niezależnie, czy zostały ujęte w sentencji, czy w uzasadnieniu (decyzja RK nr 2001-455 DC z dnia 12 stycznia 2002 r., pkt 9 uzasadnienia).

¹⁹⁵ Co Rada Konstytucyjna wprost wskazała, orzekając zarówno w sprawach wyborczych i referendalnych (decyzja nr 87-1026 AN z dnia 26 października 1987 r., pkt 2 uzasadnienia), jak i w przedmiocie stwierdzenia konstytucyjności aktów normatywnych (decyzja nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r., pkt 12, 18, 36, 41 i 43 uzasadnienia).

¹⁹⁶ Na temat skutków decyzji Rady Konstytucyjnej zob. m.in. E. Cartier, *L'ambiguïté des effets de la décision d'inconstitutionnalité sur le procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 154-189; L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 125-163; F. Luchaire, X. Prétot, uwagi do art. 62, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1467-1481; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 162-174; Th. S. Renoux, *Autorité de chose jugée ou autorité de la Constitution? À propos de l'effet des décisions du Conseil constitutionnel*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 835-859; M. Verpeaux, *Brèves considérations sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, NCCC z 2011, nr 30, s. 13-22. W kontekście znaczenia decyzji Rady Konstytucyjnej dla postępowania przed

Wprowadzenie w 1958 r. do francuskiego systemu instytucjonalnego organu mającego sprawować kontrolę nad aktami prawodawczymi parlamentu stanowiło wyraźne przełamanie tradycji ustrojowej zapoczątkowanej w dobie Wielkiej Rewolucji i ugruntowanej w okresie III i IV Republiki. Organ ten z czasem przekształcił się w sąd konstytucyjny, choć nie było to założeniem autorów Konstytucji z 1958 r. Nabyty w toku ewolucji status Rady Konstytucyjnej potwierdzony został dopiero w 2008 r. przez wprowadzenie trybu kontroli następcej ustaw promulgowanych i obowiązujących. Nie można jednak nie dostrzegać, do jakiego stopnia tradycyjna zasada suwerenności ustawy jako wyrazu woli powszechne nadal pozostawia ślad w sposobie funkcjonowania systemu sądowej ochrony we Francji. Jest on dostrzegalny już w wąskim określeniu właściwości Rady Konstytucyjnej, która korzysta jedynie z kompetencji, jakie jej zostały wyraźnie powierzone (*compétence d'attribution*), natomiast nie ma ogólnej kognicji (*compétence générale*) do rozstrzygania sporów z zakresu materii konstytucyjnej¹⁹⁷. W konsekwencji nie można żądać od Rady Konstytucyjnej, by wypowiedziała się w sprawach innych niż te, które są przewidziane w Konstytucji¹⁹⁸. A zatem sądowa ochrona konstytucji zapewniona jest przez Radę Konstytucyjną w ograniczonym zakresie, na zasadzie „wyjątku”, w sprawach wyraźnie wskazanych w Konstytucji z 1958 r.

Radą Stanu i innymi sądami administracyjnymi zob. m.in. J. Arrighi de Casanova, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue du Conseil d'État*, NCCC z 2011, nr 30, s. 23-29.

¹⁹⁷ Kilukrotnie za wąskim rozumieniem dotyczących jej przepisów kompetencyjnych opowiedziała się zresztą sama Rada Konstytucyjna. W 1961 r., wskazując na brak podstawy konstytucyjnej, odmówiła wydania opinii na temat dopuszczalności złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla rządu w czasie, którym prezydenta stosuje nadzwyczajne upoważnienia wynikające z art. 16 Konstytucji (decyzja nr 61-1 AUTR z dnia 14 września 1961 r.). W 1986 r. stwierdziła, że przepisy konstytucyjne nie przyznają jej również kompetencji do badania prawidłowości wyboru przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, ani do wydawania opinii w sprawie ewentualnych zmian regulaminu Izby dotyczących wyboru jej przewodniczącego (decyzja nr 86-3 ELEC z dnia 16 kwietnia 1986 r.). Tożsamy argument przesądził w 1988 r. o odmowie rozpoznania wniosku o kontrolę konstytucyjności dekretu prezydenta o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego (decyzja nr 88-4 ELEC z dnia 4 czerwca 1988 r.).

¹⁹⁸ Tak w decyzjach RK: nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r. (pkt 1 uzasadnienia) oraz nr 2003-469 DC z dnia 26 marca 2003 r. (pkt 1 uzasadnienia). Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 41-43; L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 42; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 31; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 69 i 70.

4. Ograniczony przedmiotowo charakter kognicji Rady Konstytucyjnej

4.1. Zakres kontroli prewencyjnej aktów ustawodawczych

4.1.1. Brak kognicji do kontroli aktów „władzy suwerennej”

Geneza Rady Konstytucyjnej miała decydujący wpływ na stanowisko tego organu w kwestii objęcia kontrolą konstytucyjności aktów prawodawczych, które są emanacją władzy suwerennej – Narodu. Rada Konstytucyjna przyjęła bowiem, że jako organ powołany do badania aktów parlamentu, nie posiada kompetencji do kontroli ustaw referendalnych (*lois référendaires*), ani ustaw konstytucyjnych (*lois constitutionnelles*). Pojęcie „ustawa”, użyte w art. 61 ust. 2 Konstytucji, obejmuje, w ocenie TK, jedynie ustawy uchwalone przez parlament (*lois parlementaires*). Ustawy referendalne i ustawy konstytucyjne korzystają w efekcie z immunitetu sądowiczego¹⁹⁹. Kwestia ta nie była jednak od samego początku oczywista ani w orzecznictwie, ani w doktrynie.

Początkowo Rada Konstytucyjna zdawała się nie wykluczać dopuszczalności objęcia kontrolą prewencyjną ustaw o zmianie Konstytucji. W 1992 r. uznała, że ustrojodawca jest suwerenny „z zastrzeżeniem, z jednej strony, ograniczeń dotyczących okoliczności, w czasie wystąpienia których procedura zmiany Konstytucji nie może być wszczęta ani kontynuowana, określonych w art. 7, art. 16 i art. 89 ust. 4 tekstu konstytucyjnego, a także, z drugiej strony, poszanowania postanowień art. 89 ust. 5 [dotyczących republikańskiej formy rządów]”²⁰⁰. Na tym tle niektórzy przedstawiciele doktryny formułowali tezę, że użycie w uzasadnieniu zwrotu „przy zastrzeżeniu” świadczy o tym, że Rada Konstytucyjna *implicite* dopuszczała możliwość kontroli ustaw o zmianie Konstytucji tak pod kątem proceduralnym, jak i materialnym²⁰¹. Jednak w 2003 r., rozpoznając sformułowany wprost zarzut naruszenia zasady zachowania republikańskiej formy rządów przez ustawę konstytucyjną wprowadzającą decentralizację struktury władzy

¹⁹⁹ Zob. J.-P. Camby, *Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe*, RDP z 2003, nr 3, s. 671-688; L. Favoreu, *L'injusticiabilité des lois constitutionnelles*, RFDA z 2003, s. 792-795; D. Maillard Desgrées Du Loû, *Le pouvoir constituant dérivé reste souverain*, RDP z 2003, nr 3, s. 725-739.

²⁰⁰ Decyzja RK nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r. (pkt 19 uzasadnienia). Teza przywołana następnie w decyzjach RK: nr 99-410 DC z dnia 15 marca 1999 r. (pkt 3 uzasadnienia) oraz nr 2000-429 DC z dnia 30 maja 2000 r. (pkt 6 uzasadnienia).

²⁰¹ Zob. L. Favoreu, *Droit constitutionnel normatif*, RFDC z 1992, nr 12, s. 738; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 223 i 224

terytorialnej²⁰², Rada Konstytucyjna stwierdziła, że ani art. 61, ani art. 89, ani żadne inne postanowienie Konstytucji, nie przyznają jej kompetencji do orzekania w przedmiocie zmiany Konstytucji²⁰³. O odmowie uznania swojej właściwości przesądziły więc argumenty o charakterze formalno-proceduralnym²⁰⁴. Po pierwsze, zgodnie z formalnym (organicznym) kryterium identyfikacji zakresu przedmiotowego kognicji zaskarżone do Rady Konstytucyjnej mogą być wyłącznie akty uchwalone przez parlament. Po drugie, zgodnie z regułą ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych Rada Konstytucyjna nie może orzekać w sprawach, jakie nie zostały jej wyraźnie powierzone. Tylko zmiana Konstytucji, która dałaby szczegółową podstawę kompetencyjną, umożliwiłaby prewencyjną kontrolę ustaw konstytucyjnych. Do tego czasu swobodę prawodawcy w zakresie zmiany Konstytucji ogranicza wyłącznie ingerencja Rady Stanu, która opiniuje projekt (propozycję) ustawy o zmianie Konstytucji, oraz „kontrola” *ex post* należąca do prezydenta jako gwaranta poszanowania Konstytucji²⁰⁵.

Jeśli chodzi o ustawy referendalne, to kwestia wydawała się o wiele bardziej złożona z tego względu, że choć przyjmowane są one z pominięciem parlamentu, to jednak korzystają z mocy prawnej równej ustawom „zwykłym”²⁰⁶, i mogą być zmieniane lub uchylane w drodze ustaw uchwalanych przez parlament w zwykłej procedurze legislacyjnej. Podlegają ponadto promulgacji przez Prezydenta (art. 11 ust. 7 Konstytucji), która warunkuje ich wejście w życie. W art. 11 Konstytucji, podobnie jak w art. 61 ust. 2 Konstytucji, mowa jest o „ustawie” (*loi*). Pomijając

²⁰² Ustawa konstytucyjna nr 2003-276 z dnia 28 marca 2003 r. dotycząca decentralizacji organizacji terytorialnej Republiki (Dz. Urz. z 29.03.2003, s. 5568). Zob. uwagi do decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 28 marca 2003 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 161-163.

²⁰³ Decyzja nr 2003-469 DC z dnia 26 marca 2003 r. (pkt 2 uzasadnienia). Por. uwagi krzyżane W. Zimmera, którego zdaniem pojęcie „ustawy”, użyte w art. 61 ust. 2 Konstytucji, ma charakter ogólny i obejmuje „ustawy” o zmianie Konstytucji. Co więcej, z przyjęcia, że prawodawca konstytucyjny jest suwerenny „przy zastrzeżeniu” ograniczeń określonych w Konstytucji, logicznie wynikałaby kompetencja sądu konstytucyjnego do weryfikacji poszanowania tychże ograniczeń (W. Zimmer, *Décision n° 2003-469 DC, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, RFDC z 2003, nr 54, s. 383-389). Por. też Th. Meindl, *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, RDP z 2003, nr 3, s. 741-765.

²⁰⁴ Zob. uwagi D. Baranger, *The Language of Eternity. Constitutional review of the amending power in France (or the absence thereof)*, „Jus Politicum” z 2010, nr 5; M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Décision n° 2003-469 DC, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, RFDC z 2003, nr 54, s. 375-377; P. Jan, dz. cyt., s. 83-87; tenże, uwagi do art. 89, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 2004-2006; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 224 i 225.

²⁰⁵ Zob. Fatin-Rouge Stéfanini M., *Décision n° 2003-469 DC...*, dz. cyt., s. 380; F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1431.

²⁰⁶ Z wyłączeniem ustaw konstytucyjnych przyjętych w trybie art. 11 Konstytucji.

tryb przyjęcia, status konstytucyjny ustaw referendalnych nie różni się od statusu ustaw parlamentarnych. Niemniej, Rada Konstytucyjna przyjęła negatywne stanowisko co do możliwości ich kontroli w dwóch decyzjach wydanych w 1962 r. i w 1992 r.²⁰⁷ Jej zadaniem, ustawy przyjęte w trybie referendalnym nie podlegają kontroli, ponieważ ani art. 60 Konstytucji, który powierza Radzie Konstytucyjnej czuwanie nad prawidłowością przebiegu referendum, ani art. 11 Konstytucji, regulujący tryb przyjmowania ustaw referendalnych, nie przewidują dodatkowego elementu procedury referendalnej między przyjęciem tekstu ustawy przez Naród i promulgacją tego aktu przez głowę państwa. Sam zaś art. 61 Konstytucji też nie precyzuje, czy kognicja Rady Konstytucyjnej obejmuje wszelkiego rodzaju akty w formie ustawy (tj. ustawy parlamentarne i referendalne), czy też – przeciwnie – ogranicza się do tej pierwszej kategorii. Jednocześnie „duch Konstytucji” przemawia, zdaniem Rady Konstytucyjnej, za tym, że kontrola prewencyjna, o której mowa w art. 61 Konstytucji, obejmuje wyłącznie ustawy uchwalone przez parlament²⁰⁸. Skoro Konstytucja ogranicza funkcję Rady Konstytucyjnej do funkcji strażnika równowagi relacji między organami władzy publicznej, to do zadań tego organu nie może należeć kontrola ustaw przyjętych przez Naród, które są „bezpośrednim wyraz suwerenności narodowej” (*expression directe de la souveraineté nationale*)²⁰⁹. Stanowisko to jest krytykowane w doktrynie. W ocenie Ph. Blachèra, pogląd taki pozostaje w logicznej sprzeczności z założeniami idei konstytucjonalizmu. Ustawa uchwalona w drodze referendum na podstawie procedury opisanej w postanowieniach konstytucyjnych, będąca aktem „władzy pochodnej” (*pouvoir constitué*), podlegać powinna kontroli zgodności

²⁰⁷ Chodzi o decyzje RK: nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r., dotyczącą ustawy o wyborach bezpośrednich Prezydenta Republiki, oraz nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r., dotyczącą ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. uwagi do decyzji Rady Konstytucyjnej z 6 listopada 1992 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 147-154, a także F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1430; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 102-104.

²⁰⁸ W uzasadnieniu decyzji nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r. Rada Konstytucyjna nie powołuje się już na „ducha Konstytucji” ani na funkcję „regulatora działań organów władzy publicznej”. Tezę o braku kompetencji osadziła na argumentie, jakoby niedopuszczalność kontroli ustaw innych niż przyjęte przez parlament wynikała z „równowagi władz ustanowionej przez Konstytucję” (pkt 2 uzasadnienia). Por. krytycznie L. Favoreu, *Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Maastricht III. Commentaire*, RFDC z 1992, nr 12, s. 745 i 746.

²⁰⁹ Tak decyzje RK: nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r. (pkt 2 uzasadnienia) oraz nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r. (pkt 2 uzasadnienia). Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 216 i 217.

z Konstytucją – jako aktem „władzy pierwotnej” (*pouvoir constituant*) – na tych samych zasadach, na jakich kontroli podlegają ustawy parlamentu²¹⁰. Jak na razie stanowisko Rady Konstytucyjnej nie uległo jednak zmianie.

4.1.2. Regulaminy izb

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, kontrola zgodności regulaminów parlamentarnych z Konstytucją ma charakter obligatoryjny²¹¹. Poddanie tych aktów obowiązkowej ocenie pod kątem zgodności z wymaganiami konstytucyjnymi, dokonywanej przez organ zewnętrzny, było jeden z przejawów zerwania z tradycyjnie rozumianą zasadą autonomii wewnętrznej (regulaminowej) izb oraz wpisywało się w system rozwiązań służących realizacji koncepcji parlamentaryzmu zracjonalizowanego²¹². Kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną miała zapobiec próbom poszerzania uprawnień przez izby, a jednocześnie zapewniać ochronę rządu przed ingerencją parlamentu²¹³.

Zakres kontroli obejmuje „regulamin”, rozumiany jako akt ostatecznie i kompleksowo regulujący zasady organizacji wewnętrznej oraz tryb pracy izby. Podlegają jej też uchwały o zmianie regulaminów²¹⁴. Dotyczy to regulaminów Zgromadzenia Narodowego i Senatu, lecz także – mimo wątpliwości zgłaszanych przez doktrynę²¹⁵ – Kongresu²¹⁶. *A contrario* kontrola nie obejmuje uchwał, które

²¹⁰ Zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 106-111.

²¹¹ Choć pierwotnie rządowy projekt konstytucji przewidywał kontrolę fakultatywną regulaminów izb (zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 195).

²¹² Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 71 i 72; A. Kubiak, dz. cyt., s. 67; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 114.

²¹³ Zob. np. decyzję RK nr 59-2 DC z dnia 24 czerwca 1959 r. (niekonstytucyjność przepisów Regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewidujących głosowanie w przedmiocie przyjęcia odpowiedzi członka rządu na pytanie deputowanego oraz możliwość podjęcia uchwał określających kierunki działania rządu), a także decyzje nr 66-28 DC z dnia 8 lipca 1966 r. i nr 72-48 DC z dnia 24 czerwca 1972 r. (niekonstytucyjność przepisów zmieniających Regulamin Senatu, poszerzających zakres uprawnień komisji śledczych). Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 196-199.

²¹⁴ Zob. np. decyzję RK nr 59-5 DC z dnia 15 stycznia 1960 r. dotyczącą uchwały o zmianie Regulaminu Zgromadzenia Narodowego.

²¹⁵ Zob. A. Kubiak, dz. cyt., s. 68. Zgodnie z art. 24 ust. 2 Konstytucji, parlament składa się ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Parlament gromadzi się jako Kongres w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Republiki (art. 18 ust. 2 zd. 1 Konstytucji) oraz rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji w przypadku, gdy projekt ten nie jest przedkładany przez Prezydenta pod referendum konstytucyjne (art. 89 ust. 3 Konstytucji).

²¹⁶ Decyzje RK: nr 63-24 DC z dnia 20 grudnia 1963 r.; nr 99-415 DC z dnia 28 czerwca 1999 r. oraz nr 2009-583 DC z dnia 22 czerwca 2009 r.

jedynie wycinkowo i tymczasowo normują określone kwestie²¹⁷. Nie dotyczy także instrukcji ogólnych (*instructions générales*), będących aktem precyzującym zasady stosowania regulaminu, ani innych aktów wewnętrznych (np. statutów sekretariatów grup parlamentarnych)²¹⁸.

Rada Konstytucyjna orzeka na wniosek przewodniczących izb, którego złożenie jest obowiązkiem tych organów. Im dłużej przewodniczący izby zwleka z poddaniem regulaminu kontroli Rady Konstytucyjnej, tym dłużej akt ten nie może wejść w życie. Stwierdzenie niekonstytucyjności wyklucza wejście w życie regulaminu. Otwiera jednocześnie drogę do „kontroli w dwóch krokach” (*contrôle à double détente*), bowiem akt „poprawiony” przez izbę ponownie musi zostać poddany kontroli konstytucyjności²¹⁹. Rada Konstytucyjna staje się w takim wypadku gwarantem przestrzegania przez izbę swoich własnych orzeczeń.

4.1.3. Ustawy organiczne

Ustawy organiczne (*lois organiques*) stanowią odrębną kategorię aktów. Uchwalane są w wypadkach przewidzianych w Konstytucji w celu operacjonalizacji instytucji i procedur konstytucyjnych. Mają charakter wykonawczy do Konstytucji. Od ustaw „zwykłych” różnią się trybem uchwalenia²²⁰; mają też moc prawną wyższą od mocy prawnej ustaw „zwykłych”. Są jednak aktami podkonstytucyjnymi. W myśl z art. 46 ust. 5 Konstytucji, ustawa organiczna (jak i ustawa nowelizująca ustawę organiczną) może być promulgowana przez prezydenta dopiero po stwierdzeniu jej zgodności z Konstytucją. Kontrola, o której mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, stanowi obligatoryjny element procesu prawodawczego. Ustawa organiczna, po jej przyjęciu przez parlament, jest

²¹⁷ Zob. decyzję nr 59-1 DC z dnia 14 maja 1959 r., w której Rada Konstytucyjna odmówiła kontroli uchwały wprowadzającej przepisy o trybie wyboru członków Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości, uzasadniając to tym, że zgodnie z art. 61 Konstytucji nie może orzekać o konstytucyjności tych przepisów „w oderwaniu” od całości postanowień ostatecznego regulaminu Zgromadzenia Narodowego.

²¹⁸ Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 72; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 195; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 114.

²¹⁹ Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 196; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 114 i 115.

²²⁰ Odrębności trybu ustawodawczego określa przede wszystkim art. 46 Konstytucji, który przewiduje m.in. „terminy refleksji” oraz konieczność uzyskania bezwzględnej większości głosów w Zgromadzeniu Narodowym dla ostatecznego uchwalenia ustawy w wypadku braku zgody między izbami co do treści ustawy organicznej.

przekazywana Radzie Konstytucyjnej przez premiera²²¹. Dopuszczalny wzorzec kontroli stanowić mogą jedynie normy i zasady konstytucyjne²²².

Ustanawiając obligatoryjną kontrolę prewencyjną ustaw organicznych, ustrojodawca chciał zagwarantować zgodność tych szczególnych (ze względu na przedmiot i moc prawną) ustaw z Konstytucją oraz uniemożliwić modyfikację rozwiązań konstytucyjnych poprzez nadużycie tej formy aktu normatywnego²²³. Rada Konstytucyjna czuwa nie tylko nad poszanowaniem reguł procedury, określonych w art. 46 ust. 2-4 Konstytucji (ich naruszenie przesądza o niekonstytucyjności ze względu na naruszenie podstawowych elementów trybu ustawodawczego²²⁴), lecz także weryfikuje, czy zachowany został podział na materię ustawy organicznej i materię ustawy zwykłej²²⁵. Stoi na straży poszanowania rozdziału kompetencji prawodawczych między ustawodawcę „organicznego” i „zwykłego”. Jeśli ustawa organiczna reguluje sprawy, które nie są zastrzeżone do unormowania w ustawie organicznej, daje to podstawę do stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją²²⁶. Jeśli jednak ustawa organiczna faktycznie normuje sprawy zastrzeżone dla ustawodawcy organicznego, lecz jednocześnie w jej tekście pojawiają się przepisy dotyczące materii ustaw zwykłych, Rada Konstytucyjna nie orzeka niekonstytucyjności, tylko ogranicza się do ich „deklasacji” – stwierdza, że przepisy te mają moc ustawy zwykłej, choć technicznie zamieszczone są w ustawie organicznej²²⁷. Te przepisy ustawy zwykłej,

²²¹ Art. 17 ust. 1 ustawy organicznej o RK. Dwukrotnie, w wypadku ustaw organicznych dotyczących statusu sędziów, postępowanie zostało wszczęte na wniosek ministra sprawiedliwości działającego z upoważnienia premiera (decyzje RK nr 67-33 DC i nr 67-34 DC, wydane w dniu 12 lipca 1967 r.). Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 192 i 193.

²²² Zauważyć należy jednak, że w decyzji nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r. dotyczącej Traktatu o Unii Europejskiej (II), Rada Konstytucyjna wskazała, że ustawa organiczna, która zgodnie z art. 88-3 Konstytucji regulować ma kwestię praw wyborczych obywateli UE niebędących obywatelami Francji, musi być zgodna z przepisami wydanymi na szczeblu unijnym (pkt 28 uzasadnienia), co rodzi pytanie o możliwość kwestionowania ustaw organicznych (i szerzej – ustaw) w świetle prawa UE (L. Favoreu, *Droit constitutionnel normatif...*, dz. cyt., s. 739 i 740).

²²³ Zob. M. Krzemiński, dz. cit., s. 58 i 59; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 99.

²²⁴ Tak np. decyzja RK nr 89-263 DC z dnia 11 stycznia 1990 r. (pkt 6 i 7 uzasadnienia).

²²⁵ Zob. A. Kubiak, dz. cyt., s. 64-66; B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 65 i 66; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 193; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 99-101.

²²⁶ Tak np. decyzja RK nr 87-234 DC z dnia 7 stycznia 1988 r.

²²⁷ Tak np. decyzje RK: nr 87-228 DC z dnia 26 czerwca 1987 r. (pkt 10 uzasadnienia); nr 88-242 DC z dnia 10 marca 1988 r. (pkt 24 uzasadnienia); nr 99-410 DC z dnia 15 marca 1999 r. (pkt 57 uzasadnienia). Jeśli w ustawie organicznej zamieszczone są przepisy dotyczące spraw należących do materii reglamentacyjnej, Rada Konstytucyjna dokonuje „deklasacji” takich przepisów, stwierdzając że mają one moc ustawy zwykłej,

które regulują zagadnienia zastrzeżone do ustawy organicznej, są dotknięte niekonstytucyjnością z uwagi na naruszenie konstytucyjnych wymogów procedury legislacyjnej²²⁸. „Ustawy organiczne nie mogą subdelegować uprawnień prawodawczych przysługujących w tej domenie [*domaine de la loi organique*] (...), nie wyklucza to jednak możliwości pozostawienia prawodawstwu rządowemu możliwości określenia szczegółowych warunków zastosowania przepisów ustaw organicznych (...). Ma tu również zastosowanie koncepcja «negatywnej niekompetencji ustawodawcy» (*incompétence négative*) – w tym przypadku organicznego – nakazująca zupełnie wypełnić zakres regulacji, określony w konstytucyjnej delegacji, na podstawie której ustawy organiczna została wydana”²²⁹.

4.1.4. Ustawy „zwykłe”

Pojęcie „ustawy zwykłe” (*lois ordinaires*) nie jest pojęciem konstytucyjnym. Przyjęte zostało, tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie, na określenie ustaw, które są uchwalane w zwykłej procedurze ustawodawczej. Rada Konstytucyjna zdaje się przy tym utożsamiać to pojęcie z pojęciem „ustawa”, użytym w art. 61 ust. 2 Konstytucji²³⁰. Kryterium definicyjne ma zatem wyłącznie formalny charakter i nie uwzględnia przedmiotu regulacji. Znaczy to, że kontroli w trybie określonym w art. 61 ust. 2 Konstytucji podlegają także ustawy finansowe (*lois de finances*), o których mowa w art. 34 ust. 4 Konstytucji, niezależnie od pewnych odrębności co do trybu uchwalenia²³¹. Do kategorii tej należą: ustawa budżetowa (*loi de finances*

co daje premierowi możliwość ich ponownej „deklasacji” w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji; zob. F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1427.

²²⁸ Tak np. decyzja RK nr 99-409 DC z dnia 15 marca 1999 r.

²²⁹ M. Krzemiński, dz. cyt., s. 60.

²³⁰ Tak wprost w decyzji nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r. Ponadto, zdaniem Rady Konstytucyjnej, skoro przedmiotem kontroli ma być – w świetle art. 61 ust. 2 Konstytucji – „ustawa”, a nie „przepisy ustawowe”, jej kognicja obejmuje całą ustawę przekazaną do kontroli prewencyjnej, niezależnie od zakresu wniosku. Zob. F. Luchaire, uwagi do art. 61, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1431 i 1432 (wraz z przywołanym tam orzecznictwem konstytucyjnym).

²³¹ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 58. Ustawy finansowe zawsze wnoszone są przez rząd najpierw do Zgromadzenia Narodowego (art. 39 ust. 2). Dopiero jeśli projekt nie zostanie rozpatrzony przez Zgromadzenie w terminie 40 dni, rząd przekazuje projekt do Senatu, który ma 15-dniowy termin na zajęcie stanowiska (art. 47 ust. 2). Na posiedzeniu plenarnym izby rozpatrywany jest zawsze tekst w wersji rządowej (art. 42 ust. 2). Jeśli parlament nie przyjmie ustawy finansowej w terminie 70 dni, projekt może wejść w życie w drodze ordonansu rządowego (art. 47 ust. 3). Terminy te nie odnoszą się do ustawy o rozliczeniu rachunków (decyzja RK nr 83-161 DC z dnia 19 lipca 1983 r.).

initiale), ustawa zmieniająca ustawę budżetową (*loi de finances rectificative*) oraz ustawa o rozliczeniu rachunków (*loi de règlement*). Kontrola prewencyjna obejmuje także ustawy o finansowaniu zabezpieczenia społecznego (*lois de financement de la sécurité sociale*), o których mowa w art. 34 ust. 5 Konstytucji²³². Rada Konstytucyjna akcentuje dwa wymogi, które w sposób rygorystyczny dotyczą ustaw finansowych, mianowicie zakaz obładowywania tekstu ustawy postanowieniami niemających związku z przedmiotem ustaw finansowych (tzw. *cavaliers budgétaires*)²³³ oraz nakaz uczciwości (*sincérité*) przy ustalaniu i prezentowaniu treści projektu ustawy budżetowej przez rząd²³⁴.

Ponadto, przedmiot kontroli, sprawowanej przez Radę Konstytucyjną na mocy art. 61 ust. 2 Konstytucji, obejmuje różnego typu ustawy-upoważnienia: ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację lub zatwierdzenie traktatu lub umowy międzynarodowej (art. 53 Konstytucji)²³⁵, ustawy związane w wydawaniem ordonansów rządowych na podstawie art. 38 Konstytucji, mianowicie ustawy upoważniające (*lois d'habilitation*) i ustawy zatwierdzające ordonanse (*lois de ratification*), ustawy wyrażające zgodę na ogłoszenie stanu wojny (art. 35 ust. 1) lub przedłużenie interwencji wojskowej (art. 35 ust. 3) i ustawy upoważniające do przedłużenia stanu oblężenia (art. 36 ust. 2). Kontrola tych ustaw czyni z Rady Konstytucyjnej gwaranta stabilności porządku konstytucyjnego. Ogranicza ryzyko, że w drodze takich ustaw parlament „zrzeknie” się swoich konstytucyjnych kompetencji na rzecz egzekutywy albo zatwierdzi akt władzy wykonawczej podjęty w sposób, który zakłócałby ład konstytucyjny. Pośrednio tą drogą Rada Konstytucyjna staje się kontrolerem władzy wykonawczej²³⁶. W wypadku ustawy

²³² Odmienności trybu uchwalenia ustaw o finansowaniu zabezpieczenia społecznego (analogiczne jak w przypadku ustaw finansowych) określa art. 47-1 Konstytucji.

²³³ Tak np. decyzja RK nr 93-320 DC z dnia 21 czerwca 1993 r. dotycząca ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 1993 r.

²³⁴ Tak np. decyzja RK nr 94-351 DC z dnia 29 grudnia 1994 r. dotycząca ustawy budżetowej na 1995 r.

²³⁵ Tak decyzja RK nr 76-71 DC z dnia 30 grudnia 1976 r. dotycząca Decyzji Rady (WE) w sprawie wyborów powszechnych i bezpośrednich wyborów do Zgromadzenia WE, w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „wszelkie zmiany i odstępstwa [od przyjętych zmian traktatowych] będą mogły wynikać jedynie z nowej zmiany traktatów, która rodzi możliwość zastosowania zarówno artykułów zamieszczonych zarówno w tytule VI [dotyczących traktatów i umów międzynarodowych], jak i art. 61 Konstytucji” (pkt 4 uzasadnienia). Zob. też decyzje RK: nr 80-116 DC z dnia 17 lipca 1980 r., dotycząca umowy francusko-niemieckiej regulującej kwestie prawa do azylu, oraz nr 91-294 DC z dnia 25 lipca 1991 r., dotycząca Układu z Schengen.

²³⁶ Zob. B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 61 i 62; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 180-182.

upoważniającej rząd do wydania ordonansu Rada Konstytucyjna bada, czy parlament ściśle wyznaczał zakres kompetencji przekazanych egzekutywie, jak i precyzyjnie zdefiniował cele, jakie mają być osiągnięte²³⁷. Niekiedy, stosując formułę orzeczenia aplikacyjnego, Rada Konstytucyjna określa sposób, w jaki rząd powinien wykonać ustawę upoważniającą, aby zapewnić poszanowanie norm konstytucyjnych²³⁸. Uchybienie tym wskazaniom przez rząd jest wskazówką, która może posłużyć głowie państwa za argument do odmowy podpisania ordonansu, a Radzie Stanu za podstawę stwierdzenia niezgodności tego aktu w wypadku jego zakwestionowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym²³⁹.

4.2. Granice następcej kontroli aktów ustawodawczych

Zgodnie z pierwotnymi założeniami, mającymi stanowić formę kompromisu między potrzebą poddania aktów parlamentu kontroli zewnętrznej oraz tradycją ustawy jako aktu „uświęconego”, kontrola konstytucyjności ograniczać się miała do kontroli prewencyjnej. Odczytując w ten sposób wolę ustrojodawcy, Rada Konstytucyjna stwierdziła w 1978 r., że zgodność z Konstytucją ustaw promulgowanych „nie może być kwestionowana, również w drodze ekscencji (*par voie d'exception*), przed Radą Konstytucyjną, której kompetencje ograniczone są przez art. 61 Konstytucji do badania ustaw przed ich promulgacją”²⁴⁰. Po ich promulgacji ustawy korzystają z domniemania konstytucyjności o charakterze

²³⁷ W decyzji nr 86-207 DC z dnia 26 czerwca 1986 r. dotyczącej ustawy upoważniającej rząd do podjęcia różnych środków o charakterze gospodarczym i społecznym, Rada Konstytucyjna wskazała, że art. 38 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiany tak, że nakłada na rząd „obowiązek wskazania parlamentowi w sposób precyzyjny, jaki jest cel środków, które proponuje podjąć, jak również zakres przedmiotowy tychże środków [...] ani przedmiotem, ani skutkiem przepisów ustawy upoważniającej nie może stać się zwolnienie rządu z obowiązku poszanowania norm i zasad o randze konstytucyjnej przy wykonywaniu uprawnień, które zostały mu powierzone na podstawie art. 38 Konstytucji”. Co więcej, „to do Rady Konstytucyjnej należy, po pierwsze, weryfikowanie, czy ustawa upoważniająca nie zawiera jakiegokolwiek przepisu, które pozwalałby naruszać te normy i zasady, a także, po drugie, stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej jedynie przy wyraźnym zastrzeżeniu, że będzie ona interpretowana i stosowana w ścisłej zgodności z Konstytucją” (pkt 13-15 uzasadnienia).

²³⁸ Zob. decyzję RK nr 86-208 DC z dnia 2 lipca 1986 r. dotyczącą ustawy upoważniającej rząd do określenia w ordonansie okręgów wyborczych, w której dokonała wykładni zakresu swobody pozostawionej prawodawcy rządowemu do ustalenia granic okręgów, zastrzegając, że przyjęcie odmiennej wykładni będzie niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wyborów (pkt 24 uzasadnienia).

²³⁹ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 182.

²⁴⁰ Decyzja RK nr 78-96 DC z dnia 27 lipca 1978 r. (pkt 4 uzasadnienia). W sprawie zakwestionowana została (w trybie prewencyjnym) ustawa z 1978 r., która określiła kary za rozpowszechnianie programów radiowo-telewizyjnych z naruszeniem monopolu państwa. Problem polegał na tym, że przedstawione zarzuty odnosiły nie tyle do samych kar, co do niedopuszczalności ustanowienia monopolu jako takiego, przy czym monopol w tej dziedzinie ustanowiony został na podstawie ustaw z 1972 r. i z 1974 r.

absolutnym i nie mogą być kwestionowane ani bezpośrednio, ani pośrednio w postępowaniu opisanym w art. 61 Konstytucji²⁴¹. Z czasem Rada Konstytucyjna opowiedziała się za względnym charakterem domniemania konstytucyjności. Uznała swoją kompetencję do dokonania kontroli przepisów promulgowanej już ustawy (kontrola *ex post*) „przy okazji” prewencyjnej kontroli ustawy nowelizującej. Jednakże to dopiero reforma ustrojowa z 2008 r. przyniosła istotną zmianę paradygmatu, polegającą na otwarciu obywatelom dostępu do sądu konstytucyjnego w trybie kontroli następczej (art. 61-1 ust. 1 Konstytucji).

4.2.1. Pośrednia kontrola następcza ustaw nowelizowanych

Mimo braku w tekście konstytucyjnym (w wersji obowiązującej do czasu wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 2008 r.) podstawy prawnej kontroli przepisów ustawy, która została promulgowana, w 1985 r. Rada Konstytucyjna przyjęła, że konstytucyjność takiej ustawy „może być skutecznie kwestionowana przy okazji kontroli przepisów ustawowych, które ją zmieniają, uzupełniają lub w inny sposób dotyczą jej przedmiotu unormowania”²⁴². Innymi słowy, dopuściła pośrednią kontrolę *ex post* ustawy nowelizowanej w ramach kontroli prewencyjnej ustawy nowelizującej – z wyłączeniem wypadków, kiedy ustawa nowelizująca tylko powtarza postanowienia ustawy nowelizowanej²⁴³. Stanowisko to zostało podtrzymane w orzecznictwie oraz rozciągnięte na te wypadki, gdy ustawa nowelizująca stanowi „proste powielenie” ustawy nowelizowanej²⁴⁴. Nie uległo dezaktualizacji po wejściu w życie reformy ustrojowej z 2008 r. i wprowadzeniu

²⁴¹ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 225 i 226.

²⁴² Decyzja RK nr 85-187 DC z dnia 25 stycznia 1985 r. (pkt 10 uzasadnienia). Decyzja dotyczyła ustawy z 1984 r. o stanie wyjątkowym w Nowej Kaledonii, która została zaskarżona w trybie prewencyjnym na mocy art. 61 ust. 2 Konstytucji. Ustawa nie była promulgowana, jednak zarzuty podniesione przez wnioskodawców nie były skierowane przeciw jej przepisom – dotyczyły ustawy z 1955 o stanie wyjątkowym, przewidującej, w ocenie wnioskodawców, zbyt daleko idące uprawnienia dla władzy wykonawczej.

²⁴³ Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 74; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 226-229; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 107 i 108.

²⁴⁴ Zob. m.in. decyzje RK: nr 89-256 DC z dnia 25 lipca 1989 r. (pkt 10 uzasadnienia); nr 96-377 DC z dnia 16 lipca 1996 r. (pkt 10 uzasadnienia); nr 98-388 DC z dnia 20 marca 1997 r. (pkt 15 uzasadnienia); nr 99-414 DC z dnia 8 lipca 1999 r. (pkt 2 uzasadnienia); nr 99-416 DC z dnia 23 lipca 1999 r. (pkt 37 uzasadnienia); nr 2002-464 DC z dnia 27 grudnia 2002 r. (pkt 41 uzasadnienia), a także nr 2003-475 DC z dnia 24 lipca 2003 r. (pkt 10 uzasadnienia). Zob. też J.-B. Auby, *L’avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus*, CCC z 2015, nr 19, s. 105-108.

mechanizmu pytań o konstytucyjność²⁴⁵. Należy zresztą wskazać, że przedmiotem pytania, o którym mowa w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, może być kwestia zgodności przepisu ustawowego, który ma znaleźć zastosowanie w postępowaniu sądowym, z konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw; zarzuty dotyczące procedury ustawodawczej lub jakości prawodawstwa nie są dopuszczalne w tym trybie. Jediną ścieżką podważenia poprawności formalnej lub proceduralnej ustawy promulgowanej pozostaje więc wszczęcie procedury prewencyjnej kontroli ustawy nowelizującej.

4.2.2. Kontrola następcza w trybie pytania o konstytucyjność

Możliwość kwestionowania przepisów ustawowych po ich promulgacji i wejściu w życie otworzyła reforma ustrojowa z 2008 r. Dodano wówczas do tekstu Konstytucji art. 61-1, który określa podstawowe elementy mechanizmu kierowania do Rady Konstytucyjnej pytań o konstytucyjność (*question de constitutionnalité*; QPC). Jednocześnie uzupełniono treść art. 62 Konstytucji o nowy ustęp 2, który precyzuje skutki stwierdzenia niekonstytucyjności w tym trybie. W myśl art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, jeśli w toku postępowania zawisłego przed sądem zwyczajnym podniesiony zostanie zarzut, że przepis ustawy narusza prawa i wolności, jakie Konstytucja gwarantuje, postępowanie przed Radą Konstytucyjną może zostać wszczęte po przedstawieniu pytania (*renvoi*) przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny. Art. 62 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że przepis, którego niekonstytucyjność została stwierdzona przez Radę Konstytucyjną podczas kontroli następczej, traci moc obowiązującą z chwilą publikacji decyzji tego organu albo w terminie późniejszym ustalonym w decyzji przez Radę Konstytucyjną. Rada Konstytucyjna określić może ponadto warunki i granice, w jakich wzruszeniu będą podlegać skutki wywołane przez niekonstytucyjne przepisy ustawy.

²⁴⁵ Zob. decyzje RK: nr 2012-654 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r. (pkt 83 uzasadnienia); nr 2012-656 DC z dnia 24 października 2012 r. (pkt 17 uzasadnienia); nr 2012-659 DC z dnia 13 grudnia 2012 r. (pkt 14 uzasadnienia); nr 2012-662 DC z dnia 29 grudnia 2012 r. (pkt 20 uzasadnienia); nr 2013-667 DC z dnia 16 maja 2013 r. (pkt 51 uzasadnienia); nr 2013-669 DC z dnia 17 maja 2013 r. (pkt 53 uzasadnienia). Zob. A.-L. Cassard-Valembais, *L'utilisation renouvelée de la jurisprudence « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie » au profit de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre*, „Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué” z 2013, nr 3, s. 400-405; B. Genevois, *Une exemple de l'influence du contrôle a posteriori sur le contrôle a priori : l'application de la jurisprudence « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie »* RFDA z 2013, I-II, s. 1-8.

W świetle tych regulacji stwierdzić można, że pytanie o konstytucyjność, będące zupełnie nową instytucją na gruncie francuskiego prawa publicznego, osadzone zostało na trzech podstawowych założeniach. Po pierwsze, zarzut niekonstytucyjności musi być sformułowany przez stronę podczas postępowania toczącego się przed sądem zwyczajnym (sądem *a quo*), jednakże postępowanie przed Radą Konstytucyjną ulega wszczęciu dopiero wówczas, gdy pytanie o konstytucyjność zostanie jej przekazane przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny. Po drugie, pytanie o konstytucyjność dotyczyć może tylko „postanowienia ustawowego” (*disposition législative*), który ma znaleźć zastosowanie w sprawie toczącej się przed sądem pytającym. Po trzecie, w pytaniu o konstytucyjność podnosić można wyłącznie zarzut naruszenia wolności lub prawa podmiotowego, jakie Konstytucja gwarantuje.

4.2.2.1. Konkretny charakter kontroli

Procedura opisana w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji ma na celu przede wszystkim umożliwić stronom postępowania (*justiciables*) dochodzenie ochrony wolności i praw, jakie gwarantuje Konstytucja. Sama kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną staje się postępowaniem wpadkowym zawieszającym tok postępowania głównego toczącego się przed sądem administracyjnym albo powszechnym²⁴⁶. Jednakże, podmiot konstytucyjnych wolności i praw nie może samodzielnie zainicjować kontroli. Nie posiada bowiem prawa skargi do Rady Konstytucyjnej. Wymagane jest współdziałanie skarżącego oraz sądu *a quo*²⁴⁷. To sąd decyduje ostatecznie o uwzględnieniu wniosku strony o skierowanie pytania o konstytucyjność, natomiast wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną zależy od dopuszczalności takiego pytania, co podlega ocenie sądów najwyższych, mianowicie Rady Stanu oraz Sądu Kasacyjnego.

²⁴⁶ Pytanie o konstytucyjność nie jest już jednak dopuszczalne w postępowaniu poprzedzającym postępowanie główne, np. w toku postępowania o przyznanie pomocy prawnej z urzędu (np. decyzja RK nr 2014-440 QPC z dnia 21 listopada 2014 r., pkt 9 uzasadnienia).

²⁴⁷ Zob. B. Bernabé, E. Cartier, dz. cyt., s. 9 i 10; A. Levade, *L'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 111 i 112.

Konkretny charakter kontroli sprawowanej w trybie opisanym w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji odnosi się tylko do etapu oceny dopuszczalności pytania o konstytucyjność przez sądy pytające. Z chwilą, gdy pytanie zawiśnie przed Radą Konstytucyjną, postępowania przed tym organem przebiega na tym samych zasadach, na jakich przeprowadzana jest kontrola prewencyjna, o której mowa w art. 61 Konstytucji²⁴⁸. Jeśli chodzi o dopuszczalny przedmiot zaskarżenia, zakres kontroli następcej ogranicza się do przepisów, które zostały zakwestionowane przez stronę postępowania sądowego i które, zdaniem sądu pytającego, mają znaleźć zastosowanie w sprawie. Rada Konstytucyjna może z urzędu uwzględnić wzorce niewskazane w pytaniu²⁴⁹. Rada Konstytucyjna może kontynuować postępowanie konstytucyjne nawet, jeśli postępowanie przed sądem *a quo* uległo zamknięciu ze względu albo na wydanie wyroku co do *meritum* sprawy, albo na umorzenie postępowania w związku ze śmiercią strony lub cofnięciem pozwu²⁵⁰. Brak inicjatora nie uniemożliwia kontroli konstytucyjności przepisów ustawy. Również utrata przez nie mocy obowiązującej nie powoduje umorzenia postępowania przed Radą Konstytucyjną. Postępowanie toczy się dalej, ponieważ orzeczenie o konstytucyjności ma znaczenie dla oceny skutków rozstrzygnięć organów władzy publicznej lub czynności prawnych podjętych w okresie, w którym akt obowiązywał²⁵¹.

4.2.2.2. *Legitymacja do zainicjowania postępowania*

Mechanizm pytania o konstytucyjność ma charakter mieszany w tym sensie, że nie jest ani „skargą konstytucyjną”, ani „pytaniem prawnym”. Z wnioskiem o skierowanie pytania wystąpić może jedynie ten podmiot, który jest stroną

²⁴⁸ Zob. A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 118 i 119.

²⁴⁹ Po raz pierwszy decyzja RK nr 2010-28 QPC z dnia 17 września 2010 r. w sprawie *Association Sportive Football Club de Metz* (pkt 10 uzasadnienia).

²⁵⁰ Zgodnie z art. 23-9 ustawy organicznej o RK: „Skoro wszczęte zostało postępowanie przed Radą Konstytucyjną w sprawie pytania priorytetowego o konstytucyjność, wygaśnięcie – z jakiegokolwiek przyczyny – postępowania, przy okazji którego pytanie zostało przedstawione, nie ma skutku dla rozpoznania tego pytania”.

²⁵¹ Tak w decyzji RK nr 2010-16 QPC z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie *Philippe E.* (pkt 2 uzasadnienia). Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire de constitutionnalité. Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, Paris 2013, s. 79 i 80; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 264.

postępowania sądowego²⁵², przy czym chodzić musi o podmiot, któremu w ogóle konstytucyjne wolności i prawa przysługują. Zakres legitymacji jest szeroki²⁵³. Obejmuje obywateli francuskich, cudzoziemców i apatrydów (jeśli podlegają jurysdykcji państwa francuskiego), osoby prawne (spółki, stowarzyszenia, związki zawodowe), a także jednostki samorządu terytorialnego²⁵⁴. Sąd nie ma kompetencji, by podjąć działania z własnej inicjatywy²⁵⁵, co akcentuje subiektywny (podmiotowy) charakter pytania o konstytucyjność²⁵⁶. Z tego względu używano czasem (mylnie) pojęcia „prawa dostępu do sądu konstytucyjnego”²⁵⁷. Skoro inicjatywa strony postępowania nie ma charakteru wiążącego dla sądu *a quo*, to należałoby mówić co najwyżej o prawie do podniesienia w postępowaniu sądowym zarzutu niekonstytucyjności ustawy (*droit à l'exception d'inconstitutionnalité*)²⁵⁸.

„Sądem” (*juridiction*) w rozumieniu art. 61-1 Konstytucji jest organ władzy sądowniczej objęty nadzorem jurysdykcyjnym Rady Stanu albo Sądu Kasacyjnego a także oba sądy najwyższe²⁵⁹. Wniosek o skierowanie pytania jest zatem dopuszczalny w postępowaniu przed sądami finansowymi, sądami właściwymi

²⁵² Rada Stanu wyklucza dopuszczalność wniosku o skierowanie pytania o konstytucyjność złożonego przez podmiot, który nie ma interesu uzasadniającego jego legitymację do złożenia skargi na nadużycie władzy przeciw aktowi administracyjnemu (zob. wyrok RS z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie *Robert B.*, nr 344732).

²⁵³ Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 243 i 244.

²⁵⁴ W decyzji nr 2010-12 QPC z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie *Commune de Dunkerque*, Rada Konstytucyjna dopuściła możliwość powołania – jako podstawy pytania o konstytucyjność ustaw – zasady wolnej administracji lokalnej (*principe de la libre administration des collectivités territoriales*), *implicite* uznając tę zasadę za normę należącą do praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję. Zob. też decyzje RK: nr 2011-142/145 QPC z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie *Département de la Seine-Saint-Denis*; nr 2011-146 QPC z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie *Département des Landes*. Szerzej na ten temat zob. Ch. Mondou, *Les justiciables publics : l'exemple atypique des collectivités territoriales*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 92-99; M. Verpeaux, *Question prioritaire de constitutionnalité et libre administration des collectivités territoriales*, AJDA z 2010, nr 28, s. 1594-1598.

²⁵⁵ Zob. art. 23-1 ust. 1 zdanie trzecie oraz art. 23-5 ust. 1 zdanie trzecie ustawy organicznej o RK.

²⁵⁶ Zob. F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 45; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 167.

²⁵⁷ Możliwość do zainicjowania wniosku o skierowanie pytania o konstytucyjność traktowane było jako „nowe prawo” konstytucyjne obywatela przez autorów reformy z 2008 r. Zob. *Une V^e République plus démocratique. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République*, s. 87 i n. (dostępny na stronie <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>). Zob. R. Puchta, *O modernizacji...*, dz. cyt., s. 204 i 205.

²⁵⁸ Podobnie V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1448; P. Jan, dz. cyt., s. 101; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 11; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 43.

²⁵⁹ Możliwość podniesienia pytania priorytetowego o konstytucyjność wyłączona jest w postępowaniu przed sądami przysięgłych (*cours d'assises*) z uwagi na specyfikę tych organów. W tym przypadku pytanie o konstytucyjność można przedstawić po raz pierwszy dopiero w momencie wnoszenia apelacji od wyroku sądu przysięgłych. Zob. art. 23-1 ust. 4 ustawy organicznej o RK.

w sprawach pracy (*conseils de prud'hommes*), Trybunałem Sprawiedliwości Republiki (*Cour de justice de la République*), orzekającym jako sąd karny w sprawach przestępstw popełnionych przez członków rządu²⁶⁰, a także formacją Najwyższej Rady Sądownictwa właściwą do orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych²⁶¹. Wyjątkowo może być wniesiony bezpośrednio (z pominięciem sądów najwyższych, pełniących funkcję tzw. filtra)²⁶² do Rady Konstytucyjnej w wypadku, gdy orzeka ona jako sąd wyborczy, zaś zarzuty konstytucyjne dotyczą przepisów ustawy będących podstawą zakwestionowanych aktów lub czynności wyborczych²⁶³. Wniosek o skierowanie pytania o konstytucyjność nie może być natomiast wniesiony w postępowaniu przed Trybunałem Kompetencyjnym, który rozstrzyga spory o właściwość między sądami powszechnymi i administracyjnymi²⁶⁴, Wysokim Trybunałem (*Haute Cour*), właściwym do egzekwowania odpowiedzialności Prezydenta Republiki, a także Najwyższym Sądem Arbitrażowym, rozpoznającym skargi na orzeczenia sądów arbitrażowych²⁶⁵.

Wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną zależy od pozytywnego wyniku tzw. podwójnego filtra kontroli dopuszczalności pytania. Wniosek skarżącego o skierowanie pytania podlega ocenie najpierw przez sąd *a quo*, a następnie przez jeden z sądów najwyższych (Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny),

²⁶⁰ Art. 68-1 Konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości Republiki składa się z 15 członków, mianowicie: 12 parlamentarzystów (6 deputowanych i 6 senatorów) oraz 3 sędziów Sądu Kasacyjnego, z których jeden pełni funkcję Przewodniczącego Trybunału (art. 68-2 ust. 1). Od wyroków Trybunału przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Kasacyjnego.

²⁶¹ Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 101; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 165.

²⁶² Zob. S. Gottot, *Les saisines directes du Conseil constitutionnel : vers une remise en cause de l'unité procédurale de la question prioritaire de constitutionnalité ?*, RFDA z 2015, V-VI, s. 589-597.

²⁶³ Zob. F. Savonitto, *La saisine directe du Conseil constitutionnel en matière de contentieux des élections parlementaires : une jurisprudence confirmée*, RA z 2013, nr 392(III-IV), s. 134-136.

²⁶⁴ Tak wyrok TK z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie *J. Bidalou* (nr C3803). Trybunał Kompetencyjny stwierdził, że: „biorąc pod uwagę, że z powiązania art. 61-1 Konstytucji oraz art. 23-1 [ustawy organicznej o RK] wynika, że pytanie priorytetowe o konstytucyjność może być przedstawione jedynie przed sądami podporządkowanymi właściwości Rady Stanu albo Sądu Kasacyjnego; że w konsekwencji, takie pytanie nie może być przedstawione przed Trybunałem Kompetencyjnym”. Por. uwagi krytyczne N. Nivert, *Une réforme à faire ? Plaidoyer pour l'extension de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Tribunal des conflits*, RFDA z 2015, nr 2, s. 343-357.

²⁶⁵ Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 42-56; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 244; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 165. Por. (krytycznie) V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1458.

który ponownie weryfikuje, czy dochowano przesłanek pytania²⁶⁶. Jeśli chodzi o kwestie formalne, wymagane jest, żeby wniosek o skierowanie pytania był wniesiony w odrębnym piśmie procesowym oznaczonym jako „pytanie priorytetowe o konstytucyjność” oraz zawierającym uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności przepisu ustawy²⁶⁷. Jeśli chodzi o postępowanie przed sądami administracyjnymi, wniosek taki może być złożony do czasu zamknięcia fazy postępowania wyjaśniającego (*instruction*), co w praktyce najczęściej jest tożsame z zamknięciem rozprawy²⁶⁸. Strona postępowania może skorzystać po raz pierwszy z prawa do złożenia wniosku na etapie apelacji²⁶⁹ albo w toku postępowania przed Sądem Kasacyjnym lub Radą Stanu, w tym postępowania kasacyjnego²⁷⁰.

O nadaniu albo o odmowie nadania biegu pytaniu o konstytucyjność sąd *a quo* orzeka bezzwłocznie („priorytetowo”), zanim rozpozna pozostałe kwestie zawisłe w postępowaniu. Decyzja w tym przedmiocie jest niezaskarżalna²⁷¹. Strona ma prawo zakwestionować odmowę skierowania pytania dopiero w chwili wnoszenia apelacji od wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty²⁷². W wypadku skierowania pytania o konstytucyjność postępowanie przed sądem *a quo* ulega, co do zasady, zawieszeniu do czasu wydania przez Radę Konstytucyjną orzeczenia w kwestii konstytucyjności albo odmowy przekazania pytania przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny. Sąd *a quo* ma obowiązek stosować środki tymczasowe i zabezpieczające, które są wymagane w sprawie²⁷³.

²⁶⁶ Zob. art. 23-2 ust. 1 zdanie drugie oraz 23-4 zdanie drugie ustawy organicznej o RK. Zob. też J.-B. Perrier, *La recevabilité des QPC devant la Cour de cassation*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 79 i 80; D. Ribes, *La recevabilité des QPC devant le Conseil d'État*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 90-92.

²⁶⁷ Zob. art. 23-1 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy organicznej o RK. Zob. J.-B. Perrier, dz. cyt., s. 77; D. Ribes, *La recevabilité...*, dz. cyt., s. 88.

²⁶⁸ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 61 i 62.

²⁶⁹ Zob. art. 23-1 ust. 1 zdanie drugie ustawy organicznej o RK.

²⁷⁰ Zob. art. 23-5 ust. 1 ustawy organicznej o RK.

²⁷¹ Sąd może jednak z urzędu uznać za niebyłą (*non avenu*) odmowę skierowania pytania o konstytucyjność opartą na przesłance, że kwestionowany przepis nie ma zastosowania w sprawie, jeśli w toku postępowania merytorycznego stwierdzi, że jednak ten przepis rzeczywiście stać się ma podstawą materialną lub proceduralną orzeczenia. Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 62 i 63.

²⁷² Zob. art. 23-2 ust. 3 ustawy organicznej o RK.

²⁷³ Zob. art. 23-3 ust. 1 ustawy organicznej o RK. Postępowanie przed sądem *a quo* nie ulega zawieszeniu, jeśli: 1) sprawa dotyczy osoby pozbawionej wolności albo postępowanie ma na celu uchylenie środka polegającego na pozbawieniu wolności, 2) przepis ustawy lub aktu podstawowego nakazuje sądowi wydać orzeczenie w określonym terminie albo w trybie nagłym (*en urgence*), lub 3) zawieszenie postępowania rodziłoby ryzyko wystąpienia skutków nieodwracalnych i oczywiście nieproporcjonalnych dla praw strony.

Jeśli sąd *a quo* skierował pytanie o konstytucyjność, o wszczęciu postępowania przed Radą Konstytucyjną decyduje sąd najwyższy danego pionu sądownictwa. Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny wydają decyzję o zainicjowaniu kontroli konstytucyjności w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania pytania przez sąd *a quo*, natomiast w razie bezskutecznego upływu tego terminu sprawa podlega obligatoryjnie przekazaniu do Rady Konstytucyjnej²⁷⁴. Ani skarżący, ani sąd *a quo*, ani też Rada Konstytucyjna nie mają możliwości zaskarżenia decyzji Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego o odmowie przedstawienia pytania. Decyzja o przedstawieniu pytania jest przesyłana Radzie Konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem i stanowiskami stron, a także komunikowana sądowi *a quo* i stronom postępowania zawisłego przed tym sądem. Rada Konstytucyjna orzeka w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania pytania²⁷⁵. Do niej kierowany jest też odpis postanowienia (wraz z uzasadnieniem), na mocy którego sąd najwyższy odmówił skierowania pytania²⁷⁶.

4.2.2.3. Dopuszczalny zakres przedmiotowy zaskarżenia

Kontrola następca w trybie ujętym art. 61-1 Konstytucji obejmuje wyłącznie „przepisy ustawowe” (*dispositions législatives*), o ile spełniają one dwa warunki. Po pierwsze, w tym trybie kwestionowany może być taki przepis, który ma zastosowanie albo jako podstawa ścigania, albo do rozstrzygnięcia sporu co do istoty, albo jako podstawa proceduralna działania sądu *a quo*²⁷⁷. Chodzi więc

Jeśli sądy orzekły co do *meritum* bez oczekiwania na rozstrzygnięcie Rady Konstytucyjnej, wówczas postępowanie kasacyjne musi ulec zawieszeniu, chyba że sprawa dotyczy osoby pozbawionej wolności albo przepisy nakładają na Sąd Kasacyjny obowiązek rozpatrzenia kasacji w określonym terminie. Zob. art. 23-3 ust. 2-5 ustawy organicznej o RK. Zob. też art. 23-5 ust. 4 ustawy organicznej o RK dotyczący zawieszenia postępowania przed Radą Stanu lub Sądem Kasacyjnym. Szerzej na ten temat X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 16-21.

²⁷⁴ Zob. art. 23-5 ust. 3 ustawy organicznej o RK.

²⁷⁵ Art. 23-10 ustawy organicznej o RK. Co do zasady przeprowadzana jest rozprawa mająca charakter jawny. Strony postępowania przed sądem *a quo* mogą przedstawić „kontrydiktoryjnie” (*contradictoirement*) swoje stanowisko. O wszczęciu postępowania informowani są także: Prezydent Republiki, Premier, Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczący Senatu, który mogą przedstawić swoje stanowisko w sprawie (art. 23-8 ustawy organicznej o RK).

²⁷⁶ Zob. art. 23-7 ustawy organicznej o RK.

²⁷⁷ Zob. art. 23-2 ust. 1 pkt 1 i art. 23-4 ustawy organicznej o RK. Zawężenie jest konsekwencją „wpadkowego” charakteru procedury określonej w art. 61-1 Konstytucji.

zarówno o przepisy materialne, jak i proceduralne. Nie istnieje cezura czasowa²⁷⁸, wobec czego kontrola objąć może – oprócz przepisów uchwalonych po 2008 r. – przepisy obowiązujące przed wejściem reformy konstytucyjnej z 2008 r., a także przepisy uchwalone przed 1958 r.²⁷⁹ W literaturze zauważa się, że jeśli chodzi o przepisy przedkonstytucyjne, istnieje szybsza ścieżka uchylenia się przez sąd od wtórnie niekonstytucyjnych ustaw, polegająca na stwierdzeniu „milczącej derogacji” (*abrogation tacite*) ustawy wcześniejszej przez konstytucję²⁸⁰. Uchylenie przepisu nie wyklucza dopuszczalności postępowania przed Radą Konstytucyjną²⁸¹. Po drugie, kontroli w trybie, o jakim mowa w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, nie podlega przepis ustawowy, co do którego Rada Konstytucyjna orzekła wcześniej – w części dyspozytywnej lub motywach decyzji – że jest zgodny z Konstytucją, chyba że nastąpiła „zmiana okoliczności”²⁸². Reguła ta jest konsekwencją zasady ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej decyzji Rady Konstytucyjnej (art. 62 ust. 3 Konstytucji), w tym decyzji wydanych w trybie kontroli *ex ante*²⁸³.

²⁷⁸ Na etapie prac konstytucyjnych w 2008 r. rozważano zasadność ograniczenia kontroli wyłącznie do przepisów uchwalonych po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. Pomysł ten jednak odrzucono.

²⁷⁹ W trybie kontroli następcej zakwestionowane mogą być zatem akty uchwalone przed 1958 r. (zob. decyzję RK nr 2010-52 QPC z dnia 14 października 2010 r. w sprawie *Compagnie agricole de la Crau*, dotyczącą ustawy z 1941 r.), a nawet te, które zostały przyjęte w okresie Wielkiej Rewolucji lub tuż po niej (zob. decyzję RK nr 2012-297 QPC z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité*, dotyczącą ustawy o organizacji kultu z 18 *germinal* roku X, tj. z 8 kwietnia 1802 r.). Por. jednak orzeczenie RS z dnia 14 września 2016 r. (nr 400882), w którym Rada Stanu stwierdziła, że zarzut „naruszenia przez ustawodawcę jego własnej kompetencji [prawodawczej], podniesiony na poparcie pytania priorytetowego o konstytucyjność (...), nie może być uznany [za skutecznie podniesiony] przeciw postanowieniu ustawowemu wcześniejszemu wobec Konstytucji z dnia 4 października 1958 r.”. Zob. V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1448-1451; A. Levaie, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 113; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 78-84; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 244.

²⁸⁰ V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1450 i 1451.

²⁸¹ Zob. decyzję nr 2010-16 QPC z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie *Philippe E.*, w której Rada Konstytucyjnej – uwzględniając że „ustrojodawca, przyjmując art. 61-1 Konstytucji, przyznał stronie postępowania sądowego (*justiciable*) prawo do tego, by na jej wniosek rozpoznany został zarzut, że przepis ustawy narusza prawa i wolności, które Konstytucja gwarantuje” – uznała, że zmiana lub uchylenie przepisu „nie powoduje wygaśnięcia ewentualnego naruszenia tych praw i wolności” ani „nie pozbawia efektywności (*effet utile*) procedury ustanowionej przez ustrojodawcę”. Zmiana lub derogacja przepisu „nie powinna stanowić, sama w sobie, przeszkody dla przekazania pytania do Rady Konstytucyjnej ze względu na brak istotnego charakteru (*caractère sérieux*)” pytania (pkt 2 uzasadnienia).

²⁸² Zob. art. 23-2 ust. 1 pkt 2 i art. 23-4 ustawy organicznej o RK.

²⁸³ Na tym tle zauważa się zresztą potencjalne pole do ingerencji organów władzy politycznej w zakres ochrony wynikającej z art. 61-1 Konstytucji. Wystarczy bowiem, aby podmioty uprawnione do zainicjowania kontroli prewencyjnej skierowały wniosek „blankietowy” (*saisine blanche*) – dotyczący całości ustawy i niezawierający faktycznych zarzutów – w sprawie ustawy szczególnie wrażliwej dla wolności i praw jednostek, zamykając przez to drogę do późniejszego kwestionowania ustawy w trybie kontroli następcej. Zob. uwagi É. Debout, *Quelle efficacité structurelle du procès constitutionnel ?*, [w:] *La QPC*,

Kontrola następcza nie może stać się procedurą „drugiej instancji” po tym, jak przepis ustawy był uznany za zgodny z Konstytucją w trybie prewencyjnym (*ne bis in idem*)²⁸⁴. Ograniczenie to wyłącza zmiana okoliczności prawnych i ub faktycznych²⁸⁵.

Użyte w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji pojęcie „przepis ustawowy” jest szersze od pojęcia „ustawa”, o jakim mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji (dotyczącym kontroli *ex ante*). Zasadnicze znaczenie ma moc prawna danego aktu, a nie jego forma²⁸⁶. „Przepisem ustawowym” w rozumieniu art. 61-1 ust. 1 Konstytucji jest każdy przepis ustawy (w sensie formalnym) ale także każdy przepis aktu mającego moc ustawy (niezależnie od formy)²⁸⁷. Pojęcie obejmuje ustawy przyjęte przez parlament – tak ustawy „zwykłe”, jak i ustawy „organiczne”. Obejmuje ponadto ordonanse rządowe wydane w trybie art. 38 Konstytucji²⁸⁸, jeśli są zatwierdzone przez parlament²⁸⁹, a także ordonanse wydane w okresie przejściowym na mocy art. 92 Konstytucji²⁹⁰. Za akty „ustawowe” uznawane są także ustawy lokalne (*lois de pays*) uchwalane przez organy stanowiące wspólnot zamorskich²⁹¹. Niemniej

le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 221-224.

²⁸⁴ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 246.

²⁸⁵ W pkt 13 uzasadnienia decyzji nr 2009-595 DC z dnia 3 grudnia 2009 r. Rada Konstytucyjna stwierdziła, że – zastrzegając warunek „zmiany okoliczności” – ustawa organiczna daje możliwość ponownej kontroli przepisu ustawy, który był uznany wcześniej za zgodny z Konstytucją, jeśli ponowna kontrola jest uzasadniona zmianami, jakie zaszły w zakresie norm będących wzorcami kontroli albo innych okoliczności – prawnych lub faktycznych – które wywarły wpływ na treść kwestionowanego przepisu ustawy. Zob. np. decyzje RK: nr 2010-14/22 QPC z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie *Daniel W.*, dotyczącą ponownej kontroli przepisów o stosowaniu środków zabezpieczających w postaci oddania pod nadzór organów ścigania ze względu na upowszechnienie się praktyki stosowania tego środka, oraz nr 2012-233 QPC z dnia 21 lutego 2012 r. w sprawie *Marine Le Pen*, dotyczącą ponownej kontroli przepisu ustawy wyborczej z 1976 r. po zmianie w 2008 r. treści art. 4 Konstytucji. Koncepcja „zmiany okoliczności” jako przesłanki odstąpienia od zasady *ne bis in idem* została recypowana z orzecznictwa administracyjnego Zob. szerzej D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 246-249.

²⁸⁶ P. Jan, *Le procès constitutionnel*, Paris 2010, s. 102.

²⁸⁷ Zob. uwagi P. Jan, dz. cyt., s. 102; A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 113 i 114; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 84-88; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 245; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 112.

²⁸⁸ Zob. postanowienie ZO SK z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Société Chevron* (nr 09-72830).

²⁸⁹ Ordonans, który nie został – choćby pośrednio – zatwierdzony przez ustawę zachowuje charakter aktu reglamentacyjnego, w związku z czym nie podlega zaskarżeniu w trybie pytania o konstytucyjność (zob. orzeczenia RS: z dnia 27 października 2011 r. w sprawie *Société TAT*, nr 350790, oraz z dnia 13 października 2016 r. w sprawie *Syndicat national des entreprises des loisirs marchands*, nr 396170).

²⁹⁰ Zob. postanowienie RS z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie *Élisabeth B.* (nr 358648), dotyczące ordonansu z dnia 22 grudnia 1958 r. wprowadzającego ustawę organiczną o statusie sędziów i prokuratorów sądów powszechnych (*magistrats*). Pytanie rozpoznane merytorycznie przez Radę Konstytucyjną w decyzji nr 2012-278 QPC z dnia 5 października 2012 r.

²⁹¹ Zob. decyzje RK: nr 2011-205 QPC z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie *Patelise F.* oraz nr 2012-258 QPC z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie *Établissement Bargibant S.A.*

podejrzewać należy, że w wypadku postępowań zainicjowanych przedstawieniem pytania o konstytucyjność Rada Konstytucyjna podtrzyma stanowisko przyjęte w orzecznictwie wypracowanym na gruncie spraw rozpoznawanych w trybie prewencyjnym, mianowicie że nie należy do niej ocena ustaw referendalnych, ustaw konstytucyjnych, a także przepisów „stanowiących konsekwencję jasnych i bezwarunkowych postanowień dyrektywy” wdrażanej przez te przepisy²⁹². Poza granicami przedmiotowymi art. 61-1 ust. 1 Konstytucji są również ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację traktatu. Skoro celem ustawy upoważniającej jest otwarcie drogi do ratyfikacji aktu prawa międzynarodowego, to ustawa taka z natury nie może znaleźć bezpośredniego zastosowania do rozstrzygnięcia sporu toczącego się przed sądem zwyczajnym. Innymi słowy, ustawa upoważniająca „z racji swojego charakteru nie może prowadzić do naruszenia praw i wolności w rozumieniu przepisów art. 61-1 Konstytucji”²⁹³. W wypadku kontroli *ex post* poza kognicją Rady Konstytucyjnej są niewątpliwie akty prawa międzynarodowego oraz unijnego²⁹⁴ a także rządowe akty normatywne (m.in. dekrety)²⁹⁵.

Z konkretnego charakteru kontroli sprawowanej w trybie przewidzianym przez art. 61-1 Konstytucji wynikałoby, że zaskarżyć można wyłącznie przepis w brzmieniu, w jakim – z uwagi na właściwe normy międzyczasowe – znajduje zastosowanie w sprawie, na gruncie której kierowane jest pytanie (nie zaś w

²⁹² Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 88-90. W postanowieniu z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie *Association Regards citoyens* (nr 403916) Rada Stanu stwierdziła, że „jeśli w związku z pytaniem priorytetowym o konstytucyjność, dotyczącym przepisów ustawowych ograniczających się do wywiedzenia koniecznych konsekwencji z precyzyjnych i bezwarunkowych postanowień dyrektywy Unii Europejskiej, nie zostanie podniesione naruszenie normy lub zasady nierozdzielnie związanej z tożsamością konstytucyjną Francji, to takie pytanie nie należy do tych, które Rada Stanu ma kompetencję przekazać Radzie Konstytucyjnej na podstawie art. 23-5 ordonansu z dnia 7 listopada 1958 r. wprowadzającego ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej”.

²⁹³ Zob., spośród wielu, postanowienie RS z dnia 14 maja 2010 r. w sprawie *Rujovic* (nr 312305).

²⁹⁴ Zob. np. postanowienia wydane przez ZO SK w dniu 18 czerwca 2010 r. w sprawach *Société Total Réunion* (nr 09-72655) oraz *Société Total Outre-Mer* (nr 09-72657), w którym Sąd Kasacyjny odmówił skierowania pytań o konstytucyjność, uznając, że w istocie zarzut niekonstytucyjności nie dotyczy treści przepisu ustawowego, lecz treści postanowienia rozporządzenia unijnego. Stanowisko potwierdzone w postanowieniu ZO SK z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Société Esso SAF* (nr 09-72894), którym Sąd Kasacyjny odmówił przekazania pytania dotyczącego przepisów kodeksu handlowego, uznając, że zarzuty formalnie skierowane przeciw przepisom kodeksowym zmierzają w istocie do zakwestionowania konstytucyjności postanowień rozporządzenia unijnego dotyczącego reguł konkurencji.

²⁹⁵ Tak np. postanowienia RS: z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie *Soresi* (nr 315825); z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie *Jean-Claude A.* (nr 338965) oraz z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie *Raymond A.* (nr 348413). Tak też postanowienie ZO SK z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Esso SAF* (nr 09-72894), w którym Sąd Kasacyjny odmówił przekazania pytania o konstytucyjność, uznając, że zarzuty odnoszą się w rzeczywistości nie do przepisów ustawowych kodeksu handlowego, wskazanych przez skarżących jako przedmiot zaskarżenia, lecz do przepisów wykonawczych (podstawowych).

brzmieniu obowiązującym w chwili rozstrzygnięcia przez sądy o skierowaniu pytania albo orzekania przez Radę Konstytucyjną²⁹⁶. Ponadto, pomimo początkowych oporów Sądu Kasacyjnego²⁹⁷, utrwalił się pogląd, że badaniu w tej procedurze podlega norma o treści, jaka została ustalona w drodze utrwalonej wykładni sądowej. Rada Konstytucyjna uznaje, że wprowadzając art. 61-1 Konstytucji, ustrojodawca miał zamiar przyznać stronie postępowania sądowego prawo do kwestionowania konstytucyjności „rzeczywistej treści normatywnej” (*portée effective*) nadanej przepisowi przez jednolitą i trwałą wykładnię sądową²⁹⁸. Tylko takie założenie pozwala spełnić konstytucyjny wymóg, aby kwestionowany przepis miał rzeczywiście zastosowanie w sprawie skarżącego²⁹⁹. Jednocześnie Rada Konstytucyjna wskazuje, że w trybie z art. 61-1 Konstytucji ocenie nie podlega praktyka stosowania prawa, w tym prawidłowość wykładni przepisu i zastosowania w indywidualnej sprawie³⁰⁰. Niedopuszczalne jest także pytanie, które zmierza w istocie wyłącznie do uzyskania wykładni normy konstytucyjnej, nawet jeśli taka norma miałaby zastosowanie w sprawie skarżącego³⁰¹.

4.2.2.4. Wzorce kontroli

Zakres dopuszczalnych wzorców w wypadku kontroli następczej jest węższy niż w wypadku kontroli prewencyjnej. Wynika to ze specyfiki procedury pytań o konstytucyjność, której celem jest ochrona wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych. O ile w ramach kontroli *ex ante* ocenie podlega zgodność ustawy z „Konstytucją”, o tyle w trybie kontroli *ex post* zarzut musi być oparty na

²⁹⁶ Zob. decyzja RK nr 2010-25 QPC z dnia 16 września 2010 r. w sprawie *Jean-Victor C.* Zob. też J.-B. Perrier, dz. cyt., s. 78.

²⁹⁷ W postanowieniu Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie *Christiane X.* (nr 09-70161) Sąd Kasacyjny odmówił przekazania pytania dotyczącego przepisów procedury karnej, z których miałyby wynikać brak obowiązku uzasadniania orzeczeń sądów przysięgłych, uznając, że „pytanie zmierza w rzeczywistości do zakwestionowania nie konstytucyjności przepisów, które są wskazane, ale interpretacji, jaką nadał im Sąd Kasacyjny z uwagi na specyfikę motywów wyroków sądów przysięgłych”, a przez to pytanie nie spełniało – zdaniem Sądu Kasacyjnego – wymagań formalnych.

²⁹⁸ Zob. decyzja RK nr 2010-39 QPC z dnia 6 października 2010 r. w sprawie *Isabelle D.* i *Isabelle B.* (pkt 2 uzasadnienia).

²⁹⁹ Zob. A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 114 i 115; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 66-74; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 254 i 255.

³⁰⁰ W decyzji nr 2010-14/22 QPC z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie *Daniel W.*, Rada Konstytucyjna uznała, że „ewentualne” naruszenie zasady godności w procesie stosowania przepisów o aresztowaniu nie skutkuje – samo w sobie – niekonstytucyjnością tych przepisów (pkt 20 uzasadnienia). Zob. też postanowienie RS z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Philippe Rudyard A.* (nr 328283).

³⁰¹ D. Ribes, *La recevabilité...*, dz. cyt., s. 89.

twierdzeniu, że przepis narusza „prawa i wolności, które gwarantuje Konstytucja”³⁰². Wzorcem nie mogą zatem stać się zasady przedmiotowe³⁰³ ani wartości konstytucyjne (*objectifs de valeur constitutionnelle*)³⁰⁴. Jednocześnie nie ma przeszkód formalnych, żeby podnieść zarzut naruszenia zasad ogólnych związanych z ochroną konstytucyjnych wolności i praw³⁰⁵. Co więcej, tryb określony w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji służy ochronie wolności i praw wywiedzionych ze wszystkich aktów należących do bloku konstytucyjności. Pogląd ten odnosi się przede wszystkim do gwarancji wynikających z postanowień Deklaracji z 1789 r. Początkowo pewne wątpliwości budziła dopuszczalność powoływania się na Kartę Ochrony Środowiska. W orzecznictwie utrwalił się ostatecznie pogląd, że w zakresie art. 61-1 Konstytucji podstawą dekodowania wolności i praw konstytucyjnych nie są preambuła do Karty³⁰⁶ ani zasada zrównoważonego rozwoju³⁰⁷, jednakże nie ma przeszkód, żeby zarzut był sformułowany w oparciu o prawo do życia w środowisku zrównoważonym i bezpiecznym dla zdrowia³⁰⁸ lub prawo do współudziału w podejmowaniu decyzji w sprawach środowiska³⁰⁹.

³⁰² Zob. szerzej V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1455-1457; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 95-103; A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 115-118.

³⁰³ Takie jak zasady podziału władz, zasady niepodzielności terytorium państwa, zasady subsydiarności działania władzy publicznych, itp. Zdaniem D. Rousseau, zasady przedmiotowe – z uwagi na ich gwarancyjny charakter – mogłyby się w określonych warunkach stać wzorcem kontroli, jeśli skarżący wykazałby skutecznie ich związek z ochroną wolności i praw konstytucyjnych (tenże, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 250).

³⁰⁴ Tytułem przykładu, wzorcem kontroli nie może być dyrektywa czytelności i precyzyjności ustawy. Zob. np. decyzję Rady Konstytucyjnej nr 2010-4/17 QPC z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie *Alain C.* (pkt 9 uzasadnienia). Tak również Rada Stanu w postanowieniach: z dnia 10 września 2010 r. w sprawie *SCI Benoit du Loroux* (nr 341063), z dnia 28 listopada 2010 r. w sprawie *Cochard* (nr 342958) i z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *Confédération nationale des Présidents d'unions régionales de médecins libéraux* (nr 342148). W orzecznictwie Rady Stanu za niedopuszczalną podstawę zarzutu niekonstytucyjności w trybie przewidzianym w art. 61-1 Konstytucji uznane zostały też zasady roczności budżetu (postanowienie z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie *Région Lorraine*, nr 339842), decentralizacji administracji (postanowienie z dnia 15 września 2010 r. w sprawie *Thalineau*, nr 330734) czy zrównoważenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego (postanowienie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie *Commune de Lisses*, nr 343993). Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 115-122.

³⁰⁵ Takich jak zasady równości, zasady bezpieczeństwa prawnego, zasady skutecznego środka sądowego. Tak A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 116.

³⁰⁶ Decyzja RK nr 2014-394 QPC z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie *Société Casuca* (pkt 4 i 5 uzasadnienia).

³⁰⁷ Decyzje RK: nr 2012-283 QPC z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie *Antoine de M.* (pkt 22 uzasadnienia) i nr 2014-394 QPC z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie *Société Casuca* (pkt 6 uzasadnienia).

³⁰⁸ Decyzja RK nr 2011-116 QPC z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie *Michel Z.* (pkt 5-7 uzasadnienia).

³⁰⁹ Decyzje RK: nr 2011-183/184 QPC z dnia 14 października 2011 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (pkt 6-8 uzasadnienia) i nr 2012-283 QPC z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie *Antoine de M.* (pkt 24-27 uzasadnienia).

Dopuszczalnych wzorców kontroli w trybie pytania o konstytucyjność nie stanowią normy i zasady o charakterze kompetencyjnym i proceduralnym³¹⁰, w tym przede wszystkim reguły procesu ustawodawczego³¹¹. Nie można jednakże wykluczyć możliwości podniesienia zarzutu naruszenia art. 34 Konstytucji lub innych przepisów konstytucyjnych, które zastrzegają formę ustawy dla normowania określonych kategorii spraw. Takie zastrzeżenie ma bowiem nierzadko charakter gwarancyjny dla wolności i praw podstawowych³¹². W takim wypadku brak unormowania w ustawie kwestii zastrzeżonych do kompetencji ustawodawcy (wada „negatywnej niekompetencji”) może stać się zarzutem skutecznie podniesionym w trybie art. 61-1 Konstytucji, jeśli brak ten pozostaje w ścisłym związku z realizacją wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji³¹³. Nie jest jednakże dopuszczalne sformułowanie zarzutu naruszenia art. 34 Konstytucji w wypadku, w jakim kwestionowane są przepisy ustawowe przyjęte przed wejściem w życie Konstytucji z 1958 r.³¹⁴ Naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (w rozumieniu art. 61-1 Konstytucji) nie można także uzasadniać ingerencją ustawodawcy w domenę uprawnień prawodawczych egzekutywy³¹⁵.

³¹⁰ Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 129-133. Wskazuje się, że w interesie parlamentu (w trybie kontroli prewencyjnej), a nie podmiotów prywatnych, należy ochrona poszanowania kompetencji prawodawczych ustawodawcy oraz reguł procedury parlamentarnej (M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 145). Z drugiej jednak strony stawia się pytanie, czy ustawa uchwalona z naruszeniem reguł proceduralnych i kompetencyjnych nie stanowi aby niedopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 43). Zdaniem P. Jana, „spośród norm proceduralnych i kompetencyjnych mogą zostać przywołane te, które bezpośrednio warunkują wykonywanie praw lub wolności chronionych konstytucyjnie” (tenże, dz. cyt., s. 102).

³¹¹ W decyzji nr 2010-4/17 QPC z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie *Alain C.*, Rada Konstytucyjna uznała, że „zarzut wywiedziony z naruszenia procedury uchwalania ustawy nie może być podnoszony na poparcie pytanie priorytetowe o konstytucyjność na podstawie art. 61-1 Konstytucji” (pkt 7 uzasadnienia). Tak też Rada Stanu w postanowieniu z dnia 16 listopada 2016 r. (nr 402744).

³¹² W świetle art. 34 ust. 1 *tiret* pierwszy, ustawa określa normy dotyczące podstawowych gwarancji, jakie są przyznane obywatelom w celu umożliwienia im korzystania z wolności publicznych (*libertés publiques*). Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 103-115.

³¹³ Tak Rada Stanu w postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie *SNC Kimberly Clark* (nr 327166). Pogląd ten potwierdziła Rada Konstytucyjna w decyzji nr 2010-5 QPC z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *SNC Kimberly Clark*, wskazując, że „naruszenie przez ustawodawcę jego własnej kompetencji może zostać podniesione na poparcie pytania priorytetowego o konstytucyjność tylko w przypadku, gdy naruszone jest prawo lub wolność, które Konstytucja gwarantuje” (pkt 3 uzasadnienia). Zob. również decyzję RK nr 2012-254 QPC z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie *Force ouvrière FNEM FO* (pkt 3 uzasadnienia). Zob. C. Gueydan, *Le Conseil d'État, garant du domaine de la loi et du règlement*, Saarbrücken 2013, s. 104-112; A. Levade, *L'étendue du contrôle...*, dz. cyt., s. 116 i 117; P. Rapi, *L'incompétence négative dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension*, NCCC z 2012, s. 163-171; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 251.

³¹⁴ Tak decyzja RK nr 2010-28 QPC z dnia 17 września 2010 r. w sprawie *Association Sportive Club de Metz* (pkt 9 uzasadnienia).

³¹⁵ Zob. postanowienie RS z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Région Lorraine* (nr 340492).

Nie ulega wątpliwości kwestia niedopuszczalności kwestionowania w trybie pytania o konstytucyjność zgodności przepisu ustawy z prawem międzynarodowym³¹⁶, w tym z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³¹⁷. Na gruncie art. 61-1 Konstytucji Rada Konstytucyjna podtrzymała stanowisko o braku kompetencji do kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego i unijnego. W 2010 r. uznała, że „zarzut wynikający z braku zgodności przepisu ustawowego z wiążącym Francję aktem międzynarodowym nie może być upatrywany jako zarzut niekonstytucyjności”³¹⁸, wobec czego „nie należy do Rady Konstytucyjnej, podczas gdy orzeka ona w trybie określonym w art. 61-1 Konstytucji, ocena zgodności kwestionowanych przepisów z aktami międzynarodowymi wiążącymi Francję”³¹⁹. Nie należy także do niej – w toku procedury, o której mowa w art. 61-1 Konstytucji – kontrola zgodności ustaw z aktami prawa unijnego (pierwotnego lub pochodnego)³²⁰.

4.3.2.5. „Priorytetowy” charakter pytania o konstytucyjność

Pytanie o konstytucyjność określa się mianem „priorytetowego” (*question prioritaire*) z uwagi na regułę, że jeśli w toku postępowania przed sądem wobec tego samego przepisu ustawy strona podniesie jednocześnie zarzut niezgodności z Konstytucją i zarzut niezgodności z prawem międzynarodowym lub unijnym, sąd ma obowiązek najpierw (*par priorité*) rozstrzygnąć o dopuszczalności skierowania pytania o konstytucyjność. Reguła ta nie wynika z art. 61-1 Konstytucji, lecz z art. 23-2 ust. 3 ustawy organicznej regulującej organizację i tryb postępowania

³¹⁶ Zob. m.in. postanowienie z dnia 28 listopada 2010 r. w sprawie *Cochard* (nr 342958), w którym Rada Stanu wskazała, że w toku procedury określonej w art. 61-1 Konstytucji niedopuszczalne jest podniesienie zarzutu polegającego na naruszeniu norm prawa międzynarodowego wiążących Francję. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Kasacyjny w postanowieniu Izby Karnej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie *Alain X.* (nr 10-90033), którym odmówił skierowania pytania w kwestii zgodności przepisu ustawowego z art. 6 ust. 1 EKPC.

³¹⁷ Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 103; A. Levade, *La QPC...*, dz. cyt., s. 59; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 144 i 145.

³¹⁸ Decyzja RK nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. (pkt 11 uzasadnienia)

³¹⁹ Decyzja RK nr 2010-4/17 QPC z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie *Alain C.* (pkt 11 uzasadnienia).

³²⁰ Zob. decyzję RK nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. (pkt 16 i 19 uzasadnienia). Zob. szerzej A. Levade, *La QPC...*, dz. cyt., s. 60-68.

przed Radą Konstytucyjną³²¹. Przyjęty sposób określenia relacji między kontrolą konstytucyjności (*contrôle de constitutionnalité*) oraz kontrolą zgodności z prawem międzynarodowym (*contrôle de conventionnalité*) zmierza do zapewnienia pierwszeństwa Konstytucji oraz wzmocnienia krajowych mechanizmów ochrony Konstytucji. Ma ograniczyć zjawisko odwoływania się przez strony oraz sądy krajowe do Trybunałów strasburskiego lub luksemburskiego³²². Zdaniem Rady Konstytucyjnej, dając pierwszeństwo kontroli konstytucyjności, „ustawodawca miał na celu zapewnić gwarancję poszanowania Konstytucji a także przypomnieć o jej najwyższej pozycji w wewnętrznym porządku prawnym”.

Niemniej jednak „pierwszeństwo polega jedynie na narzuceniu w określonej sprawie kolejności rozpoznania zarzutów przedstawionych przed sądem”. Jeśli sąd rozstrzygnie już kwestię dopuszczalności skierowania pytania o konstytucyjność, pierwszeństwo „nie ogranicza zakresu jego [sądu] kompetencji do stania na straży poszanowania traktatów i umów prawidłowo ratyfikowanych lub zatwierdzonych oraz norm Unii Europejskiej, a także nadrzędności [tych aktów] nad ustawami”³²³. Nakaz skierowania „priorytetowo” pytania o konstytucyjność nie pozbawia sądu kompetencji do dokonywania samodzielnej oceny zgodności ustawy z prawem międzynarodowym oraz do odmowy zastosowania ustawy w wypadku stwierdzenia niezgodności³²⁴. Orzeczenie Rady Konstytucyjnej o zgodności nie przesądza też automatycznie o zgodności tej ustawy z prawem międzynarodowym lub unijnym³²⁵.

³²¹ Analogicznie, w myśl z art. 23-5 ust. 2 ustawy organicznej o RK, jeśli taka sytuacja wystąpi w postępowaniu przed Radą Stanu albo Sądem Kasacyjnym, sądy najwyższej instancji orzekają w pierwszej kolejności o skierowaniu pytania o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej.

³²² Ostatecznie jednak decyzja zależy od strony postępowania – jeśli ta uzna, że ograniczy się jedynie do dochodzenia ochrony poprzez podniesienie zarzutu niezgodności z prawem międzynarodowym, sąd z własnej inicjatywy nie może skierować pytania o konstytucyjność. Z punktu widzenia strony nie ma bowiem zasadniczo znaczenia chęć uzyskania rozstrzygnięcia Rady Konstytucyjnej ze skutkiem *erga omnes*, wystarczające jest bowiem uzyskanie decyzji sądu o odmowie zastosowania *inter parter* kwestionowanego przepisu ustawowego (F. Hamon, C. Wiener, dz. cyt., s. 53 i 54).

³²³ Tak decyzja RK nr 2009-595 DC z dnia 3 grudnia 2009 r. (pkt 14 uzasadnienia).

³²⁴ Zob. É. Debout, dz. cyt., s. 218-220; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt. s. 28-33; B. Warusfell, *Les juridictions suprêmes dans l'ordre interne*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 251.

³²⁵ Reguła pierwszeństwa została zakwestionowana przez Sąd Kasacyjny, który podniósł wątpliwości, czy nakaz skierowania w pierwszej kolejności pytania o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej nie narusza kompetencji sądu krajowego do przedstawienia pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sąd Kasacyjny skierował w tej sprawie pytanie prejudycjalne do Trybunału luksemburskiego (postanowienia Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 kwietnia 2010 r. w sprawach *Melki i Abdeli*, nr 10-40001 i 10-40002). Zanim zapadło rozstrzygnięcie TSUE, stanowisko zajęły Rada Konstytucyjna (decyzja nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r., pkt 14 i 15 uzasadnienia) oraz Rada Stanu (wyrok z dnia 14 maja 2010 r.

Decydując o „priorytetowym” charakterze pytania o konstytucyjność, ustawodawca nie zamierzał nadać temu trybowi atrybutu ekskluzywnego środka podważania skuteczności ustawy w postępowaniu przed sądami zwyczajnymi³²⁶.

Postanowieniem z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie *Association française des entreprises privées*³²⁷ Rada Stanu uznała, że nie było podstaw do skierowania do Rady Konstytucyjnej pytania w trybie, o jakim mowa w art. 61-1 Konstytucji. W jej ocenie, na ówczesnym etapie postępowania kwestia konstytucyjności nie miała „poważnego charakteru”. Jednocześnie jednak Rada Stanu skierowała pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości dotyczące zgodności przepisu ustawowego z dyrektywą unijną. Rada Stanu wyjaśniła, że wynikający z ustawy organicznej regulującej tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną nakaz rozstrzygnięcia „priorytetowo” kwestii konstytucyjności nie stanowi przeszkody, ażeby sąd administracyjny – jako „sąd o kompetencji ogólnej w zakresie stosowania prawa Unii Europejskiej” – zapewnił prawu unijnemu pełną skuteczność na każdym etapie postępowania. W szczególności, „w sytuacji, w której wykładnia lub ocena ważności postanowienia prawa Unii Europejskiej determinuje odpowiedź na pytanie priorytetowe o konstytucyjność, do Rady Stanu należy wszczęcie bezzwłocznie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Natomiast „w sytuacji, w której po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej skarżący raz jeszcze przedstawi Radzie Stanu

w sprawie *Rujovic*, nr 312305), które przyjęły taką wykładnię reguły pierwszeństwa, która nie wyklucza możliwości skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE przed rozstrzygnięciem wątpliwości dotyczących niekonstytucyjności ustawy. Pogląd ten podzielił TSUE. Orzekł, że postanowienia traktatowe nie stoją na przeszkodzie istnieniu mechanizmu QPC, „o ile pozostałe sądy krajowe zachowują swobodę: 1) zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważają za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją; 2) stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii, a także 3) odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wпадkowego, tego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważa go za sprzeczny z prawem Unii” (wyrok Wielkiej Izby z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie *Melki i Abdeli*, nr C-188/10 i C-189/10, pkt 57 uzasadnienia). Po uzyskaniu wyroku TSUE, Sąd Kasacyjny odmówił skierowania pytania o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej, uznając, że sąd *a quo* – w sprawach *Melki i Abdeli* – samodzielnie powinien rozwiązać problem, jaki napotkał (postanowienia ZO SK z dnia 29 czerwca 2010 r.). Na ten temat M. Bossuyt, W. Verrijdt, *The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment*, ECLR z 2011, nr 7, s. 355-391; H. Labayle, *Question prioritaire de constitutionnalité et question préjudicielle : ordonner le dialogue des juges ?*, RFDA z 2010, VII-VIII, s. 659-677; D. Simon, *Conventionnalité et constitutionnalité*, „Pouvoirs” z 2011, nr 137, s. 19-31; D. Simon, A. Rigaux, *La priorité de la question prioritaire de constitutionnalité : harmonie(s) et dissonance(s) des monologies juridictionnels croisés*, NCCC z 2010, nr 29, s. 63-83.

³²⁶ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 258.

³²⁷ Nr 399024.

pytanie priorytetowe o konstytucyjność, powaga rzeczy osądzonej przez tę decyzję [TSUE] nie będzie stanowiła przeszkody dla powtórnego zbadania (*réexamen*) zgodności [przepisu ustawowego] z Konstytucją”.

4.3. Problem kontroli aktywności prawodawczej władzy wykonawczej

W świetle założeń przyjętych w toku prac konstytucyjnych w 1958 r. kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną koncentrować się miała na zapewnieniu poszanowania norm konstytucyjnych przez parlament. Przyznanie jej kompetencji do badania ustaw służyć miało ochronie władzy wykonawczej przed nieprzewidzianą w Konstytucji ingerencją legislatywy. Nie powierzono Radzie Konstytucyjnej kontroli rządowych aktów normatywnych, choć z punktu widzenia założeń systemu źródeł prawa, opartego na zawężeniu materii ustawy (art. 34 Konstytucji) i szerokich uprawnieniach rządu do stanowienia samoistnych aktów reglamentacyjnych (art. 37 ust. 1 Konstytucji), akty te stanowić miały zasadniczą część porządku prawnego. Kontrola prawodawstwa rządowego należy do tradycyjnej domeny Rady Stanu³²⁸. Rada Konstytucyjna stara się przestrzegać linii demarkacyjnej między kognicją sądu konstytucyjnego oraz sądu administracyjnego. Podkreśla w swoich orzeczeniach, że nie należy do jej właściwości ocena konstytucyjności dekretów rządowych ani innych aktów prawodawstwa reglamentacyjnego (administracyjnego)³²⁹. Jednocześnie Rada Konstytucyjna dostrzega pewne furtki, umożliwiające jej objęcie kontrolą niektórych aspektów prawodawstwa egzekutywy³³⁰.

4.3.1. Ordonanse rządowe

Ordonanse, jako akty pochodzące od władzy wykonawczej, nie podlegają *prima facie* kontroli Rady Konstytucyjnej. Rada Konstytucyjna przyjmuje, że „kontrola konstytucyjności może dotyczyć jedynie ustaw, nie zaś ordonansów

³²⁸ M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 123.

³²⁹ Zob. np. decyzje RK: nr 84-184 DC z dnia 29 grudnia 1984 r. (pkt 4 uzasadnienia) oraz nr 85-202 DC z dnia 16 stycznia 1986 r. (pkt 6 uzasadnienia).

³³⁰ P. Jan, dz. cyt., s. 71.

przewidzianych w art. 38 Konstytucji³³¹. Praktyka orzecznicza okazała się jednak być złożona. Wskazać należy przypadki, gdy badanie tego rodzaju aktów może następować pośrednio lub bezpośrednio.

Po pierwsze, do Rady Konstytucyjnej należy ocena ustawy upoważniającej do wydania ordonansu. W trybie prewencyjnym (art. 61 ust. 2 Konstytucji) bada, czy ustawa nie zawiera postanowień, które pozwalałyby na naruszenie norm i zasad konstytucyjnych przez rząd. Ponadto, ustawodawca nie może delegować do unormowania w ordonansach spraw zastrzeżonych do unormowania w ustawie organicznej³³², ani też upoważnić do wydania aktów sprzecznych z wymaganiami wynikającymi z zobowiązań międzynarodowych Francji (art. 55 Konstytucji)³³³. Po drugie, ponieważ zatwierdzenie ordonansów wymaga uchwalenia ustawy zatwierdzającej, otwarta okazuje się być droga do następcej oceny treści tych ordonansów, choć nie jest to wprost przewidziane w Konstytucji. W świetle utrwalonego orzecznictwa, konstytucyjność aktu zatwierdzanego warunkuje konstytucyjność aktu zatwierdzającego³³⁴. Przeniesienie tej reguły na grunt ordonansów pozwala Radzie Konstytucyjnej na pośrednią kontrolę tych aktów w razie zaskarżenia ustaw zatwierdzających³³⁵. W takim wypadku „do Rady Konstytucyjnej należy kontrola, czy ustawa rzeczywiście zatwierdza całość lub część postanowień określonego ordonansu i, w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, czy postanowienia [ordonansu], którym zatwierdzenie nadaje rangę ustawową, są zgodne z Konstytucją”³³⁶. Kontrola ta ma charakter ograniczony. Z orzecznictwa wynika, że do Rady Konstytucyjnej nie należy rozstrzyganie, czy przy wydawaniu ordonansu rząd przekroczył granice upoważnienia zawartego w ustawie upoważniającej³³⁷. Rada zdaje się przez to zakładać, że uchwalenie przez

³³¹ Decyzja RK nr 85-196 DC z dnia 8 sierpnia 1985 r. (pkt 23 uzasadnienia).

³³² Tak np. decyzja RK nr 99-421 DC z dnia 16 grudnia 1999 r. (pkt 15 uzasadnienia).

³³³ Tak np. decyzja RK nr 86-207 DC z dnia 26 czerwca 1986 r. (pkt 24 uzasadnienia).

³³⁴ Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 76 i 77; B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 61; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 182.

³³⁵ Tak np. decyzja RK nr 83-156 DC z dnia 28 maja 1983 r.

³³⁶ Tak decyzja RK nr 86-224 DC z dnia 23 stycznia 1987 r. (pkt 24 uzasadnienia).

³³⁷ W decyzji nr 2004-506 DC z dnia 2 grudnia 2004 r. Rada Konstytucyjna uznała, że zarzut przekroczenia przez ordonans granic upoważnienia ustawowego nie może być skutecznie podnoszony przeciw ustawie zatwierdzającej (pkt 25 i 36 uzasadnienia). Tak też w decyzji RK nr 2007-561 DC z dnia 17 stycznia 2008 r. (pkt 12 uzasadnienia).

parlament ustawy zatwierdzającej przepisy ordonansu, które wykraczają poza granice upoważnienia, oznacza ich następczą legalizację z mocą wsteczną.

Poza kontrolą pośrednią ordonansów rządowych, dokonywaną w toku badania ustawy zatwierdzającej, Rada Konstytucyjna dopuściła też możliwość bezpośredniej kontroli *ex post* ordonansów w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji³³⁸. Ordonanse, które po zatwierdzeniu stają się aktami o randze ustawy, mogą być przedmiotem procedury „delegalizacji”, której wszczęcie następuje na wniosek premiera³³⁹. Rada Konstytucyjna stwierdza wówczas, czy dane przepisy ordonansu dotyczą spraw należących do materii ustawowej, czy też odnoszą się do materii pozostawionej dla prawodawstwa rządowego (reglamentacyjnego). W tym drugim wypadku pozbawia te przepisy mocy ustawowej, umożliwiając tym samym ich zmianę lub uchylene w drodze dekretu rządowego, który nie wymaga ustawy upoważniającej. Po wejściu w życie procedury kontroli następczej w trybie pytań o konstytucyjność możliwe jest też kwestionowanie konstytucyjności ordonansów – po ich zatwierdzeniu przez parlament – na podstawie art. 61-1 Konstytucji³⁴⁰.

Dopuszczalność poddania ordonansów kontroli Rady Konstytucyjnej ma istotne znaczenie w wypadku tych ordonansów, które były wydawane na podstawie art. 92 w związku z art. 91 Konstytucji w celu ustanowienia instytucji koniecznych dla funkcjonowania nowego ustroju³⁴¹. Art. 91 i art. 92 Konstytucji, mające charakter przepisów przejściowych, zobowiązywały rząd do unormowania na mocy ordonansów w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie Konstytucji kwestii niezbędnych dla ustanowienia instytucji V Republiki oraz funkcjonowania władz publicznych, a także wszelkich innych kwestii koniecznych dla życia Narodu, ochrony obywateli i poszanowania wolności³⁴². Początkowo Rada Konstytucyjna zajmowała stanowisko, że ordonanse wydane w tym trybie nie podlegają

³³⁸ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 64.

³³⁹ Tak decyzja RK nr 72-73 L z dnia 29 lutego 1972 r. Zob. P. Jan, dz. cyt., s. 77.

³⁴⁰ Zob. decyzję RK nr 2011-129 QPC z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie *Syndicat des fonctionnaires du Sénat*.

³⁴¹ Przepisy te, umieszczone w tytule XVII Konstytucji („Przepisy przejściowe”), zostały uchylone na mocy art. 14 ustawy konstytucyjnej nr 95-880 z dnia 4 sierpnia 1995 r. (Dz. Urz. z 05.08.1995, s. 11744).

³⁴² Na tej podstawie w pierwszych miesiącach V Republiki rząd wydał 276 ordonansów z mocą ustawy oraz 19 ordonansów z mocą ustawy organicznej, które w dużej mierze w dalszym ciągu są podstawą funkcjonowania instytucji V Republiki (A. Kubiak, dz. cyt., s. 53).

zaskarzeniu³⁴³. Jednak w kontekście orzecznictwa Rady Stanu, z którego wynikał brak kompetencji sądu administracyjnego do kontroli ordonansów wydanych na podstawie art. 92 w związku z art. 91 Konstytucji, stanowisko Rady Konstytucyjnej oznaczało *de facto* pełny immunitet jurysdykcyjny tych aktów. Lukę w systemie ochrony Konstytucji tylko częściowo zapełniała możliwość kwestionowania ustawowego charakteru przepisów ordonansów i ich deklasacji w trybie określonym w art. 37 ust. 2 Konstytucji³⁴⁴. Stan ten uległ zmianie dopiero po wejściu w życie reformy ustrojowej z 2008 r. Rada Konstytucyjna dopuściła możliwość zaskarżenia tych ordonansów w trybie pytań o konstytucyjność, określonym w art. 61-1 Konstytucji³⁴⁵.

4.3.2. Traktaty i umowy międzynarodowe

Art. 54 Konstytucji powierza Radzie Konstytucyjnej ocenę tego, czy wyrażenie zgody przez parlament na ratyfikację lub zatwierdzenie „zobowiązań międzynarodowych” mających wiązać Francję, wymaga zmiany Konstytucji³⁴⁶. Jeśli Rada Konstytucyjna orzeknie, że akt międzynarodowy zawiera postanowienia niedające się pogodzić z Konstytucją, ratyfikacja albo zatwierdzenie nie mogą nastąpić bez uprzedniego dostosowania treści Konstytucji. Kontrola zgodności aktu prawa międzynarodowego z wymogami konstytucyjnymi³⁴⁷ nie prowadzi sama w sobie do uchylecia zobowiązania, lecz jedynie uzależnia skuteczne związanie

³⁴³ W decyzji nr 60-6 DC z dnia 15 stycznia 1960 r. Rada Konstytucyjna stwierdziła, że – stanowiąca przedmiot kontroli – ustawa organiczna o nadzwyczajnej promocji obywateli francuskich wyznania muzułmańskiego w korpusie sędziów i prokuratorów zmieniała ordonans wydany w okresie przejściowym, „którego zgodność z Konstytucją nie może być kwestionowana” (pkt 1 uzasadnienia).

³⁴⁴ Zob. decyzje RK: nr 59-1 L z dnia 27 listopada 1959 r. oraz nr 60-6 L z dnia 8 lipca 1960 r.

³⁴⁵ W decyzji nr 2012-278 QPC z dnia 5 października 2012 r. w sprawie *Élisabeth B.*, Rada Konstytucyjna orzekła, że przepis ordonansu z 1958 r. o statusie sędziów (przyjętego na mocy poważnienia zawartego w art. 92 Konstytucji) w zakresie, w jakim określa wymóg „nieposzlakowanej opinii”, jest zgodny z Konstytucją. Zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 194.

³⁴⁶ Zwraca się uwagę na podobieństwo treści art. 54 Konstytucji ze sposobem ujęcia kompetencji Komitetu Konsultacyjnego w okresie IV Republiki, który rozstrzygał, czy uchwalenie ustawy wymaga uprzedniej zmiany konstytucji (M. Krzemiński, dz. cyt., s. 73).

³⁴⁷ Przepisy konstytucyjne mogą stanowić wyłączny wzorzec kontroli zobowiązań międzynarodowych w trybie art. 54 Konstytucji. Rada Konstytucyjna nie ma kompetencji do kontroli zgodności aktu pochodnego z traktatem. W decyzji nr 91-294 DC z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie Układu z Schengen, Rada uznała, że nie należy do niej, „w wypadku wszczęcia postępowania na podstawie art. 61 Konstytucji, dokonanie oceny zgodności zobowiązania międzynarodowego z Traktatem”, wobec czego „brak jest podstaw do badania, czy Układ, do przyjęcia którego upoważnia zakwestionowana ustawa, jest niezgodny z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Ekonomiczną albo z aktami wydanymi przez instytucje wspólnotowe na podstawie tego Traktatu” (pkt 60 uzasadnienia).

tym aktem od zgody ustrojodawcy³⁴⁸. Poza trybem przewidzianym w art. 54 Konstytucji, Rada Konstytucyjna dopuściła pośrednią kontrolę konstytucyjności aktów międzynarodowych w toku prewencyjnej kontroli ustawy upoważniającej do ratyfikacji (art. 61 ust. 2 Konstytucji)³⁴⁹. W obu wypadkach chodzi o kontrolę prewencyjną, która stanowi etap procesu prowadzącego do włączenia aktu międzynarodowego do wewnętrznego porządku prawnego. Może być inicjowana po zakończeniu negocjacji i podpisaniu aktu, lecz przed promulgacją ustawy wyrażającej zgodę na jego ratyfikację lub zatwierdzenie oraz zamknięciem procedury ratyfikacji lub zatwierdzenia³⁵⁰. Interwencja Rady Konstytucyjnej ma charakter nie tylko prewencyjny, lecz także fakultatywny w tym sensie, że jest uzależniona od inicjatywy podmiotów władzy politycznej³⁵¹. Po opublikowaniu traktatu lub umowy międzynarodowej akty te stają się niezaskarżalne przed Radą Konstytucyjną. Nie ma w szczególności możliwości następcej kontroli traktatu lub umowy międzynarodowej po ratyfikacji (zatwierdzeniu) i opublikowaniu w razie zaskarżenia aktu zmieniającego traktat lub umowę³⁵². Akty międzynarodowe nie mogą być również kwestionowane w trybie pytań o konstytucyjność, kierowanych

³⁴⁸ Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zasadniczym uzasadnieniem dla ustanowienia tego mechanizmu była niechęć gaulistów do procesu integracji europejskiej (F. Luchaire, uwagi do art. 54, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1354). Na temat kontroli zgodności traktatu z Konstytucją zob. też uwagi zawarte w komentarzu do decyzji RK nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 290-310.

³⁴⁹ Tak w decyzji RK nr 78-93 DC z dnia 29 kwietnia 1978 r. dotyczącej ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy o podwyższeniu stopy udziału Francji w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. W decyzji nr 80-116 DC z dnia 17 lipca 1980 r. dotyczącej umowy francusko-niemieckiej regulującej kwestie prawa do azylu, Rada Konstytucyjna wprost wskazała, że wniosek wniesiony w trybie art. 61 ust. 2 Konstytucji, którego zarzuty odnoszą się w istocie do treści umowy międzynarodowej, powinien być rozumiany jako wniosek formalnie dotyczący ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, który jednak rodzi konieczność jednoczesnego dokonania kontroli umowy międzynarodowej (pkt 1 uzasadnienia). Warto zauważyć, że w wyroku z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie *Commune de Porta* (nr 239366) Rada Stanu stwierdziła brak kompetencji do kontroli zgodności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy międzynarodowej z normami o mocy konstytucyjnej. Zob. F. Luchaire, uwagi do art. 54, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1355, a także L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 177-179; P. Jan, dz. cyt., s. 76 i 79; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 204; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 95.

³⁵⁰ Zob. P. Gaïa, *Droit constitutionnel international : la procédure de l'article 54 de la Constitution*, RFDC z 1992, nr 12, s. 733 i 734; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 202.

³⁵¹ Zgodnie z art. 54 Konstytucji, Rada Konstytucyjna orzeka na wniosek, który może być wniesiony przez Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednej z izb, a także grupę co najmniej 60 deputowanych lub 60 senatorów. Brak wniosku wyklucza możliwość prewencyjnej kontroli konstytucyjności traktatów (umów) międzynarodowych.

³⁵² Zob. decyzje RK: nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r. dotyczącą Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (pkt 8 uzasadnienia); nr 2007-560 DC z dnia 20 grudnia 2007 r. dotyczącą Traktatu z Lizbony (pkt 10 uzasadnienia). Zob. uwagi L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 179 i 180.

na podstawie art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zakres przedmiotowy kognicji Rady Konstytucyjnej wyznacza tam pojęcie „przepisów ustawowych”. W wypadku zaskarżenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację zakres kontroli ograniczają dodatkowo dwie okoliczności. Po pierwsze, z uwagi na utrwalone stanowisko o braku kompetencji Rady Konstytucyjnej do badania konstytucyjności ustaw referendalnych (niezależnie od ich przedmiotu ani trybu przyjęcia), traktat, który ma być ratyfikowany za zgodą wyrażoną w ustawie referendalnej, nie może być poddany ocenie w trybie art. 61 ust. 2 Konstytucji³⁵³. Po drugie, kontrola pośrednia aktów międzynarodowych wykluczona jest w trybie następczej kontroli ustaw na podstawie art. 61-1 Konstytucji z tego względu, że ustawa wyrażająca zgodę – nie mając samodzielnej treści normatywnej – z natury nie może prowadzić do naruszenia wolności i praw gwarantowanych przez Konstytucję, a więc nie może stanowić dopuszczalnego przedmiotu zaskarżenia³⁵⁴.

Decyzja Rady Konstytucyjnej o zgodności aktu prawa międzynarodowego z Konstytucją jest ostateczna³⁵⁵, jednakże nie wyklucza to dopuszczalności ponownego zakwestionowania takiego aktu po dokonaniu zmiany Konstytucji w następstwie wcześniejszej decyzji o niekonstytucyjności³⁵⁶. W takim przypadku wnioskodawca musi wykazać, że mimo zmiany Konstytucji w dalszym ciągu akt prawa międzynarodowego jest niezgodny z Konstytucją, bo albo ustrojodawca niewłaściwie dostosował regulację konstytucyjną do traktatu, albo przepis nowo wprowadzony do Konstytucji skutkuje niekonstytucyjnością traktatu w innym zakresie³⁵⁷. Rada Konstytucyjna kontroluje wówczas prawidłowość korzystania z kompetencji ustrojodawczych.

³⁵³ Tak decyzja RK nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r. dotycząca ustawy referendalnej upoważniającej do ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej.

³⁵⁴ Postanowienie RS z dnia 14 maja 2010 r. w sprawie *Rujovic* (nr 312305), w którym Rada Stanu wskazała, że ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację Konwencji genewskiej o statusie uchodźców (której skarżący m.in. zarzuca niezgodność z Konstytucją) nie ma „zastosowania w sprawie” w rozumieniu przepisów regulujących tryb kierowania pytań o konstytucyjność (QPC) oraz „już ze względu na sam jej charakter nie może naruszać praw i wolności w rozumieniu art. 61-1 Konstytucji”. Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 178; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 98 i 99.

³⁵⁵ Rada Konstytucyjna rozszerzyła na decyzje wydane w trybie art. 54 Konstytucji skutki określone w art. 62 Konstytucji (zob. decyzję nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r., pkt 5 uzasadnienia).

³⁵⁶ Zob. P. Gaïa, dz. cyt., s. 730-732.

³⁵⁷ Jeśli chodzi o Traktat o Unii Europejskiej, Rada Konstytucyjna orzekła najpierw, że jego ratyfikacja wymaga zmiany Konstytucji (decyzja nr 92-308 DC z dnia 8 kwietnia 1992 r.). Zmiana ta została dokonana ustawą konstytucyjną nr 92-554 z dnia 25 czerwca 1992 r. dodającą do Konstytucji tytuł „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej” (Dz. Urz. z 26.06.1992, s. 8406). Traktat został następnie ponownie

4.3.3. Akty prawa pochodnego Unii Europejskiej

Konstytucja nie przewiduje żadnego odrębnego mechanizmu badania konstytucyjności aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej³⁵⁸. Kognicja Rady Konstytucyjnej do kontroli „zobowiązań międzynarodowych” w trybach art. 54 i art. 61 ust. 2 Konstytucji uzależniona jest od istnienia „ustawy upoważniającej” (*autorisation*) do ich przyjęcia. Możliwość kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego UE na podstawie obu wymienionych postanowień należałoby również wykluczyć z uwagi na kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do badania zgodności aktów prawa pochodnego z postanowieniami Traktatów oraz zakaz powoływania się na jakikolwiek akt krajowy (w tym akt mający moc konstytucji) w celu uchylecia się od prawa unijnego³⁵⁹. W konsekwencji „niemalże całość prawa [unijnego] uniknęła i będzie unikać kontroli konstytucyjności”³⁶⁰. W praktyce jednak Rada Konstytucyjna zastrzegła sobie pewien margines interwencji³⁶¹.

Rozstrzygając kwestię kognicji, Rada Konstytucyjna wychodzi z założenia, że z woli ustrojodawcy otrzymała legitymację do badania zgodności ustaw z normami i zasadami konstytucyjnymi. Z przepisów prawa traktatowego wynika natomiast, że do właściwości Trybunału Sprawiedliwości należy kontrola zgodności aktów prawa pochodnego z prawem traktatowym i prawami podstawowymi, o jakich mowa w art. 6 TUE. Rozstrzyganie *in casu* o zgodności ustaw z prawem pochodnym jest rolą sądów zwyczajnych (mających w razie wątpliwości możliwość

zakwestionowany. W decyzji nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r. Rada Konstytucyjna orzekła, że nie jest sprzeczny z Konstytucją w brzmieniu wynikającym ze zmiany uchwalonej w celu wykonania decyzji z dnia 8 kwietnia 1992 r.

³⁵⁸ Nie rodzi wątpliwości kognicja Rady Konstytucyjnej do kontroli prawa traktatowego Unii Europejskiej. Zob. w literaturze polskiej K. Kubuj, *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej*, „Studia Prawnicze KUL” z 2011, nr 2 s. 37-58, E. Popławska, *Rada Konstytucyjna a Traktat z Lizbony*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2013, 273-291; R. Puchta, *Decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (nr 2007-560 DC)*, PS z 2008, nr 2, s. 331-340.

³⁵⁹ P. Jan, dz. cyt., s. 80.

³⁶⁰ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 582.

³⁶¹ Na temat granic kontroli konstytucyjności prawa pochodnego UE zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 180-187; K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006, s. 88-125; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 579-585; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 96 i 97.

albo obowiązek kierowania pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości). W tym stanie rzeczy nie należy do Rady Konstytucyjnej ocena konstytucyjności ustawy wdrażającej dyrektywę w zakresie, w jakim ustawa jest jedynie „konieczną konsekwencją precyzyjnych i bezwarunkowych postanowień dyrektywy”³⁶². Prawo pochodne UE odgrywa wówczas rolę „ekranu” (*directive-écran*), który uniemożliwia kontrolę konstytucyjności ustawy wykonującej³⁶³. Jednocześnie Rada Konstytucyjna prezentuje pogląd, że wdrożenie dyrektywy stanowi obowiązek o charakterze konstytucyjnym, który wynika z art. 88-1 Konstytucji³⁶⁴. Z punktu widzenia Rady Konstytucyjnej, obowiązek prawidłowego wykonania aktu prawa pochodnego wynika nie tyle z prawa unijnego, lecz właśnie z Konstytucji³⁶⁵. W razie kontroli ustaw wykonujących dyrektywę w trybie art. 61 ust. 2 Konstytucji to do Rady Konstytucyjnej należy ocena, czy ustawodawca poprawnie zrealizował ten nakaz³⁶⁶.

Dokonując syntezy tych dwóch założeń, w 2004 r. Rada Konstytucyjna przyjęła, że skoro obowiązek wdrożenia dyrektywy unijnej do prawa wewnętrznego stanowi realizację nakazu konstytucyjnego określonego w art. 88-1 Konstytucji, przeszkodą dla jego wykonania może być inny wyraźny przepis konstytucyjny, niedający się pogodzić z treścią dyrektywy (*disposition expresse contraire de la Constitution*). W razie braku takiego przepisu, to do Trybunału Sprawiedliwości

³⁶² Tak decyzje RK: nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. (pkt 9 uzasadnienia), nr 2004-497 DC z dnia 1 lipca 2004 r. (pkt 19 uzasadnienia), nr 2004-498 DC z dnia 29 lipca 2004 r. (pkt 7 uzasadnienia) i nr 2004-499 DC z dnia 29 lipca 2004 r. (pkt 8 uzasadnienia). Zob. uwagi D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 205 i 206.

³⁶³ Koncepcja „dyrektywy-ekranu” jest analogiczna do koncepcji „ustawy-ekranu”, zgodnie z którą sąd administracyjny nie ma możliwości dokonać oceny konstytucyjności aktu administracyjnego, jeśli jest on wydany zgodnie z ustawą, gdyż dokonanie takiej kontroli oznaczałoby pośrednio kontrolę konstytucyjności ustawy. Zob. P.-E. Pignarre, *La théorie de la directive-écran dans la mise en œuvre de la question prioritaire de la constitutionnalité*, Paris 2013 (dostęp: <https://www.lepetitjuriste.fr/wp-content/uploads/2013/07/Memoire-La-theorie-de-la-directive-ecr-an-dans-la-mise-en-oeuvre-de-la-QPC2.pdf>, data ostatniego logowania: 01.04.2017). Zob. też H. Alcaraz, *Décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique*, RFDC z 2004, nr 60, s. 829 i 830; Ch. Maugué, *La décision du Conseil constitutionnel sur la loi pour la confiance dans l'économie numérique ou la consécration par le Conseil constitutionnel de la théorie de la directive-écran*, CJFI z 2004, nr 28, s. 2-6; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 206; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 110.

³⁶⁴ Decyzja RK nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. (pkt 7 uzasadnienia). Zgodnie z art. 88-1 Konstytucji Republika Francuska uczestniczy w Unii Europejskiej złożonej z państw, które dobrowolnie zdecydowały się wspólnie wykonywać ich kompetencje na podstawie TUE oraz TfUE (w brzmieniu wynikającym z Traktatu podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.).

³⁶⁵ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2013, s. 205.

³⁶⁶ Tak: decyzja RK nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r. dotycząca ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (pkt 18 uzasadnienia).

należeć będzie ocena zgodności dyrektywy z prawem traktatowym i prawami podstawowymi chronionymi na mocy art. 6 Traktatu o UE. Jednakże obowiązek wdrożenia nie ma charakteru bezwzględnego, ale charakter względny i warunkowy, ponieważ jego realizacja nie może mieć miejsca wtedy, kiedy miałaby prowadzić do naruszenia „wyraźnego” oraz „niezgodnego” z treścią dyrektywy postanowienia Konstytucji³⁶⁷. W 2006 r. Rada Konstytucyjna doprecyzowała tezę, wskazując, że wykonanie dyrektywy „nie może prowadzić do naruszenia normy lub zasady nierozzerwalnie związanej z tożsamością konstytucyjną Francji (*une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France*)”, chyba że ustrojodawca wyrazi zgodę³⁶⁸. W szczególności, wynikający z Konstytucji nakaz wykonania dyrektywy nie może naruszać konstytucyjnych reguł rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny (art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji)³⁶⁹. Rada zastrzega sobie prawo oceny – w toku prewencyjnej kontroli ustawy wdrażającej (art. 61 ust. 1 Konstytucji)³⁷⁰ – zgodności aktu prawa pochodnego z normami i zasadami nierozzerwalnie związanymi z tożsamością konstytucyjną Francji. Stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy (a pośrednio też wykonywanej dyrektywy) wyłącza nakaz wykonania prawa unijnego. Niezgodność stanowi bowiem naruszenie art. 88-1 Konstytucji³⁷¹.

³⁶⁷ Tak decyzje RK: nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. (pkt 7 uzasadnienia), nr 2004-497 DC z dnia 1 lipca 2004 r. (pkt 18 uzasadnienia), nr 2004-498 DC z dnia 29 lipca 2004 r. (pkt 4 uzasadnienia) oraz nr 2004-499 DC z dnia 29 lipca 2004 r. (pkt 7 uzasadnienia). Zob. P. Cassia, *Le juge administratif, la primauté du droit de l'Union européenne et la Constitution française*, RFDA z 2005, nr 3, s. 465-472; J.-P. Camby, *Le droit communautaire est-il soluble dans la Constitution ?*, RDP z 2004, nr 4, s. 878-888; B. Genevois, *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA z 2004, nr 4, s. 651-661; A. Levade, *Le Conseil constitutionnel aux prises avec le droit communautaire dérivé*, RDP z 2004, nr 4, s. 889-911; J. Roux, *Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution*, RDP z 2004, nr 4, s. 912-933.

³⁶⁸ Tak decyzje RK: nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r. (pkt 19 uzasadnienia); nr 2006-543 DC z dnia 30 listopada 2006 r. (pkt 6 uzasadnienia). Zob. S. Marasco, *Du contrôle de la transposition des directives par le Conseil constitutionnel et de « l'identité constitutionnelle de la France »*, CJFI z 2006, nr 41, s. 2-5; F. Chaltiel, *Nouvelle précision sur les rapports entre le droit constitutionnel et le droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs*, RFDC z 2006, nr specjalny, s. 837-847.

³⁶⁹ Decyzja RK nr 2008-564 DC z dnia 19 czerwca 2008 r. (pkt 53 uzasadnienia).

³⁷⁰ Obowiązek wykonania prawa pochodnego UE, wynikający z art. 88-1 Konstytucji, nie stanowi wolności ani prawa gwarantowanych przez Konstytucję (w rozumieniu art. 61-1 ust. 1 Konstytucji), a zatem jego naruszenie nie może stanowić zarzutu w postępowaniu zainicjowanym *ex post* przez wniesienie pytania o konstytucyjność (decyzja RK nr 2010-79 QPC z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie *Kamel D.*).

³⁷¹ Zob. uwagi X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1377-1380; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 207 i 208.

4.3.4. Środki podejmowane na podstawie art. 16 Konstytucji

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji w sytuacji, w której instytucje Republiki, niepodległość narodu, integralność terytorium państwa lub realizacja zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i nagły, a jednocześnie normalne funkcjonowanie konstytucyjnych władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki może podejmować środki wymagane przez okoliczności po zasięgnięciu opinii premiera, przewodniczących izb parlamentu oraz Rady Konstytucyjnej³⁷². Prezydent zasięga też opinii Rady Konstytucyjnej w sprawie środków wykonawczych podjętych w tym okresie (art. 16 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji). Po upływie 30 dni od podjęcia przez głowę państwa decyzji o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, przewodniczący Senatu lub grupa co najmniej 60 deputowanych albo 60 senatorów mogą wnieść wniosek o to, by Rada Konstytucyjna zbadała, czy spełnione są przesłanki stosowania tego przepisu. Rada Konstytucyjna bada – z urzędu – aktualność tych przesłanek po upływie 60 dni. Bezzwłocznie wydaje opinię, która jest podawana do publicznej wiadomości (art. 16 ust. 6 Konstytucji)³⁷³.

Instrumenty, za pomocą których Rada Konstytucyjna sprawuje kontrolę nad aktami prezydenta podjętymi w wykonaniu uprawnień nadzwyczajnych, mają zatem konsultacyjny charakter. Rada Konstytucyjna nie korzysta w tym zakresie z kompetencji jurysdykcyjnych. Nie dokonuje sądowej kontroli legalności ani konstytucyjności aktów wydanych na podstawie art. 16 Konstytucji niezależnie od tego, czy mają charakter aktów ustawodawczych, czy są aktami reglamentacyjnymi lub indywidualnymi. Zasięgnięcie opinii Rady Konstytucyjnej w sprawach, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 3 Konstytucji, stanowi obligatoryjny element

³⁷² Prezydent informuje Naród o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji. Środki przez niego podjęte muszą zmierzać do zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w najkrótszym możliwym czasie, możliwości realizacji ich zadań. Parlament zbiera się z mocy prawa; w czasie, gdy wprowadzony w życie jest art. 16 Konstytucji, Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane przez prezydenta. Postępowanie opiniodawcze przed Radą Konstytucyjną regulują art. 52-54 ustawy organicznej o RK. Zob. F. Saint-Bonnet, *Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception*, RDP z 1998, nr 5-6, s. 1699-1718.

³⁷³ Ustęp 6 została dodany do art. 16 Konstytucji na mocy art. 6 ustawy konstytucyjnej z 2008 r. Stanowić miał jeden ze środków, zmierzających – w intencji autorów reformy konstytucyjnej – do wzmocnienia mechanizmów kontroli nad władzą wykonawczą. Zob. A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 129-131.

procedury, niemniej sama opinia nie ma wiążącego charakteru a ostateczna decyzja należy do głowy państwa³⁷⁴. Wiążącego charakteru nie ma również opinia wydana na podstawie art. 16 ust. 6 Konstytucji dotycząca aktualności przesłanek warunkujących stosowanie art. 16 Konstytucji. W wypadku negatywnego stanowiska Rady Konstytucyjnej głowa państwa nie jest zobligowana do uchylenia stosowania art. 16 Konstytucji. W tym zakresie prerogatywy prezydenckie mają formalnie dyskrejonalny charakter, choć – jak zauważa F. Saint-Bonnet – „stanowisko przedstawione przez «mędrców» Rady Konstytucyjnej w przedmiocie stosowania [art. 16 Konstytucji] w okresie dłuższym niż jeden miesiąc z materialnego punktu widzenia rodzi obowiązek przychylenia się do tej oceny okoliczności”³⁷⁵. Treść opinii Rady Konstytucyjnej może mieć znaczenie dla oceny przez sądy zwyczajne, w zakresie ich właściwości, aktów władzy publicznej podjętych w związku z wprowadzeniem w życie art. 16 Konstytucji³⁷⁶. Negatywna opinia może ponadto stać się podstawą do sięgnięcia przez parlament do procedury impeachmentu (art. 68 Konstytucji). Dotychczas Rada Konstytucja miała okazję skorzystać z uprawnień opiniodawczych tylko raz w związku z wybuchem powstania w Algierii³⁷⁷.

4.3.5. Akty dotyczące organizacji wyborów i referendów krajowych

Przepisy konstytucyjne, które powierzają Radzie Konstytucyjnej zadania w dziedzinie wyborów i referendów krajowych, dość ogólnikowo określają zakres jej kognicji. Ma ona czuwać nad prawidłowością wyborów prezydenckich, rozpatrywać protesty i ogłaszać wyniki wyborów (art. 58 Konstytucji). Ponadto orzeka o prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów, o ile będą wniesione

³⁷⁴ Opinie (*avis*) Rady Konstytucyjnej nie rodzą skutków właściwych dla decyzji (*décisions*), które – zgodnie z art. 62 ust. 3 Konstytucji – są ostateczne i wiążą władze publiczne oraz wszystkie organy administracyjne i sądowicze.

³⁷⁵ F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 530.

³⁷⁶ Zob. uzasadnienia wyroków Izby Karnej Sądu Kasacyjnego z dnia 21 sierpnia 1961 r. w sprawie *Fohran i Vallauri* oraz Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens*.

³⁷⁷ Opinia RK z dnia 23 kwietnia 1961 r. Zob. komentarz do tej opinii, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Dalloz, Paris 2007, s. 125-132. Zob. też M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 76-78.

protesty (art. 59 Konstytucji)³⁷⁸. Czuwa nad prawidłowością referendów ustawodawczego (art. 11 Konstytucji), konstytucyjnego (art. 89 Konstytucji) i europejskiego (art. 88-5 Konstytucji) oraz ogłasza wyniki (art. 60 Konstytucji). W dziedzinie wyborów i referendów zadania Rady Konstytucyjnej mają nie tylko charakter jurysdykcyjny, ale też opiniodawczy oraz nadzorczy³⁷⁹. Decyzje, wydawane w trybie sądowo-wyborczym, są ostateczne i wiążą wszystkie organy władzy publicznej i organy administracyjne i sędownicze (art. 62 ust. 3 Konstytucji)³⁸⁰.

W sprawach wyborów parlamentarnych ustawa organiczna precyzuje, że organ ten rozpatruje wszelkie wątpliwości (*questions*) i zarzuty (*exceptions*), które są przedstawione w skardze na nieważność wyborów³⁸¹. Rada Konstytucyjna przyjmuje jednak, że orzekając w trybie wyborczym, zasadniczo nie posiada kompetencji do badania konstytucyjności ustaw wyborczych, ponieważ istnieje odrębne postępowanie właściwe do kontroli konstytucyjności ustaw (tj. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji)³⁸². Wyjątkowo, ze względu na konieczność zapewnienia efektywności praw wyborczych, dopuszczalna okazała się następcza kontrola konstytucyjności ustawy wyborczej w toku postępowania wyborczego, jeśli strona postępowania podniesie zarzut naruszenia wolności i praw gwarantowanych

³⁷⁸ Rozwiązanie to stanowi *novum* we francuskim prawie parlamentarnym, ponieważ – zgodnie z tradycją republikańską – weryfikację mandatów przeprowadzały samodzielnie (i wyłącznie) izby. Zob. J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris 2013, s. 5-9. Procedurę regulują art. 32-45 ustawy organicznej o RK.

³⁷⁹ Dotyczy to w szczególności materii referendum ogólnokrajowego, w ramach której Rada Konstytucyjna jest konsultowana przez rząd we wszystkich sprawach dotyczących organizacji referendum, może także przedstawiać uwagi (*observations*) z własnej inicjatywy, nadzoruje przebieg głosowania a także rozstrzyga ostatecznie w przedmiocie protestów (zob. art. 46-51 ustawy organicznej o RK).

³⁸⁰ Co wyklucza możliwość wniesienia jakichkolwiek środków odwoławczych od decyzji wydanych w trybie wyborczym (np. decyzja RK nr 93-1213 R2 AN z dnia 21 lipca 1994 r. w sprawie *Estrosi*). Zob. szerzej J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 41-43.

³⁸¹ Zob. art. 44 ustawy organicznej o RK. Wybory deputowanych i senatorów mogą być kwestionowane przed Radą Konstytucyjną w terminie 10 dni, licząc od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Prawo do wniesienia skargi na wyniki wyborów w danym okręgu przysługuje wyborcy, którego nazwisko ujęte było na liście wyborczej w tym okręgu (*circonscription*), i kandydatowi z tego okręgu (art. 33). Zob. szerzej J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 11-16.

³⁸² Decyzje RK: nr 58-42/191 AN z dnia 5 maja 1959 r. (pkt 6 uzasadnienia); nr 78-863 AN z dnia 17 maja 1978 r. (pkt 4 uzasadnienia); nr 80-889 SEN z dnia 2 grudnia 1980 r. (pkt 5 uzasadnienia); nr 81-921 AN z dnia 9 września 1981 r. (pkt 1 uzasadnienia); nr 88-1082/1117 AN z dnia 21 października 1988 r. (pkt 3 uzasadnienia); nr 97-2231 AN z dnia 10 lipca 1997 r. (pkt 2 uzasadnienia); nr 2007-23 ELEC z dnia 3 maja 2007 r. (pkt 3 uzasadnienia). Zob. szerzej J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 28-30.

w Konstytucji zgodnie z art. 61-1 ust. 1 Konstytucji³⁸³. W trybie wyborczym Rada Konstytucyjna zastrzega sobie również możliwość rozstrzygnięcia – na podstawie art. 55 Konstytucji – kwestii zgodności ustawy z traktatami i umowami międzynarodowymi oraz odmowy zastosowania ustawy wyborczej w razie stwierdzenia niezgodności (*inconventionnalité*)³⁸⁴. Jej kompetencja do orzekania o ważności wyborów deputowanych i senatorów ma charakter wyłączny³⁸⁵.

Wątpliwości w praktyce wzbudziła kwestia kontroli aktów władzy wykonawczej (tak aktów reglamentacyjnych, jak i aktów stosowania prawa), podejmowanych w celu organizacji wyborów (referendów)³⁸⁶. We wcześniejszym orzecznictwie Rada Konstytucyjna uznawała, że jej kognicja w wypadku wyborów parlamentarnych ogranicza się do następczej weryfikacji ważności wyborów, a więc obejmuje tylko te skargi, które zostały wniesione po przeprowadzeniu wyborów oraz dotyczą przebiegu głosowania lub zliczania głosów³⁸⁷. Odmawiała w związku z tym rozpoznania skarg na akty rządowe (niezależnie od ich charakteru) wydane na etapie organizacji wyborów, wskazując na właściwość sądów administracyjnych (Rady Stanu) do kontroli legalności aktów władzy wykonawczej. W 1981 r. Rada Stanu stwierdziła jednak, że to do Rady Konstytucyjnej, będącej w myśl z art. 59 Konstytucji organem właściwym do spraw wyborów deputowanych, należy ocena legalności aktów, które są wydawane w celu przygotowania procesu głosowania. Skoro zatem istnieje alternatywny środek zaskarżenia, Rada Stanu nie ma kognicji do kontroli takich aktów, jak dekret o zwołaniu wyborców albo o zasadach przeprowadzania głosowania wyborczego³⁸⁸.

³⁸³ Zob. decyzje RK: nr 2011-4538 SEN z dnia 12 stycznia 2012 r. i nr 2012-4565 AN z dnia 18 października 2012 r. Zob. też J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 36 i 37; A.-L. Cassard-Valembos, *La recevabilité d'une QPC posée devant le Conseil constitutionnel, juge électoral*, RFDC z 2012, nr 91, s. 597-603.

³⁸⁴ Zob. decyzje RK: nr 88-1082/1117 AN z dnia 21 października 1988 r.; nr 2004-3384 SEN z dnia 4 listopada 2004 r.; nr 2007-3451/3452/3535/3536 AN z dnia 12 lipca 2007 r.

³⁸⁵ Sądy powszechne są właściwe jedynie do rozpoznania spraw związanych z prawidłowością listy wyborców (*liste électorale*). Zob. J.-P. Camby, uwagi do art. 59, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1416 i 1417; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 960-967.

³⁸⁶ Zob. J. Arrighi de Casanova, *Le juge des actes préparatoires à l'élection*, NCCC z 2013, nr 41, s. 9-16.

³⁸⁷ Zob. decyzję RK nr 58-34 AN z dnia 12 grudnia 1958 r. w sprawie *Rebeuf*.

³⁸⁸ Wyrok RS z dnia 3 czerwca 1981 r. w sprawie *Delmas* (nr 34486), w którym Rada Stanu uznała, że „należy wyłącznie do Rady Konstytucyjnej, która na podstawie art. 59 Konstytucji jest sądem właściwym w sprawach dotyczących wyborów deputowanych do Zgromadzenia Narodowego, ocena legalności aktów, które są aktami wstępnymi (*préliminaires*) do czynności wyborczych; że z tego względu Rada Stanu nie ma kompetencji do wypowiedzania się w sprawie legalności dekretu (...) o zwołaniu wyborców w celu wyboru deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i określającego przebieg czynności wyborczych”. Por. jednak

W tym stanie rzeczy Rada Konstytucyjna uznała kompetencję do badania zgodności z prawem aktów władzy wykonawczej, które zostały wydane w celu organizacji wyborów do parlamentu³⁸⁹. Zastrzegła przy tym, że kontrola objąć może wyłącznie akty bezpośrednio związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów (nie zaś np. dekret o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego³⁹⁰). Ponadto, by zapewnić możliwość realizacji misji powierzanej przez art. 59 Konstytucji, Rada Konstytucyjna przyjęła, że uprawniona jest do orzekania – jeszcze przed datą głosowania – w przedmiocie skarg, które kwestionują prawidłowość przyszłych wyborów, jeśli odmowa rozpoznania tych skarg podważałaby w istotny sposób efektywność kontroli sprawowanej nad wyborami, obarczałaby wadą przebieg całego procesu wyborczego, a przez to rodziłaby zagrożenie dla normalnego funkcjonowania władz publicznych³⁹¹.

Stanowisko to zostało później przeniesione na grunt wyborów prezydenckich. Wobec stwierdzenia przez Radę Stanu braku właściwości do poddania kontroli dekretu o organizacji wyborów głowy państwa³⁹², Rada Konstytucyjna, na podstawie art. 58 Konstytucji, uznała własną kompetencję do kontroli rządowych aktów prawodawczych wydanych jeszcze przed datą głosowania, o ile odmowa kontroli rodziłaby ryzyko podważenia w istotny sposób efektywności kontroli nad wyborami prezydenckimi, obarczałaby wadą przebieg

wyrok RS z dnia 26 marca 1993 r. w sprawie *Parti des travailleurs* (nr 146475), w którym Rada Stanu rozpoznała skargę na decyzję o odmowie udzielenia czasu antenowego przez nadawcę publicznego.

³⁸⁹ Decyzja RK nr 81-1 ELEC z dnia 11 czerwca 1981 r. w sprawie *Delmas*. Zob. też decyzję RK nr 82-2 ELEC z dnia 16 kwietnia 1982 r. w sprawie *Bernard*, w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „bez przeszkód dla innych postępowań skargowych, które mogą być otwarte dla skarżących, Rada Konstytucyjna, która – na podstawie art. 59 Konstytucji – orzeka, w razie wniesienia skargi, o prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów, ma kompetencję do oceny aktów administracyjnych dotyczących organizacji i przebiegu wyborów deputowanych i senatorów” (pkt 4 uzasadnienia).

³⁹⁰ Zob. decyzje RK: nr 88-4 ELEC z dnia 4 czerwca 1988 r. w sprawie *Minvielle de Guilhem de Lataillade* oraz nr 97-14 ELEC z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie *Abraham*.

³⁹¹ Zob. decyzje RK: nr 97-12 ELEC z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie *Richard*; nr 97-13 ELEC z dnia 16 maja 1997 r. w sprawie *Meyet*.

³⁹² Zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie *Meyet* (nr 244101), w którym Rada Stanu stwierdziła, że: „wyłącznie do Rady Konstytucyjnej należy – w ramach kontroli prawidłowości wyborów Prezydenta Republiki, która jest jej powierzona na mocy tych postanowień [art. 58 Konstytucji] – orzekanie przed głosowaniem w przedmiocie skarg wniesionych na dekret o zwołaniu wyborców w celu przeprowadzenia wyborów, o ile niedopuszczalność tych skarg rodziłaby ryzyko poważnego podważenia efektywności jej kontroli nad czynnościami wyborczymi, obarczałaby ogólną wadliwością przebieg całego procesu wyborczego oraz rodziłaby naruszenie dla normalnego funkcjonowania władz publicznych; (...) że istnienie wyjątkowego środka zaskarżenia wnoszonego do Rady Konstytucyjnej na dekret mający taki cel stanowi przeszkodę, aby legalność tego dekretu była kwestionowana w trybie skargi na nadużycie władzy przed Radą Stanu”.

całego procesu wyborczego, a przez to rodziłaby zagrożenie dla normalnego funkcjonowania władz³⁹³.

Ewolucja orzecznictwa objęła także sprawy dotyczące referendum ogólnokrajowego. Początkowo Rada Konstytucyjna stała na stanowisku, że jej kompetencje jurysdykcyjne w tej dziedzinie obejmują jedynie rozpoznawanie protestów przeciw ważności przeprowadzonego głosowania, zaś w odniesieniu do aktów dotyczących jego organizacji korzysta z uprawnień o charakterze opiniodawczym³⁹⁴. Jednocześnie Rada Stanu uznawała dopuszczalność kontroli przed sądem administracyjnych tego typu aktów przygotowawczych³⁹⁵ – z zastrzeżeniem, że jeśli sprawa nie zostałaby rozpatrzona przed datą przeprowadzenia referendum, postępowanie po tej dacie musiałoby podlegać umorzeniu³⁹⁶, ponieważ ocena legalności (konstytucyjności) dekretu o organizacji referendum wiązałaby się z oceną legalności samego referendum, co jest już poza granicami właściwości Rady Stanu. Ten stan orzecznictwa był krytykowany, ponieważ rodził ryzyko *déni de justice* w pewnym zakresie spraw dotyczących referendum³⁹⁷. W 2000 r. Rada Konstytucyjna, przyjmując szeroką wykładnię art. 60 Konstytucji, uznała kognicję do sądowej kontroli rządowych aktów normatywnych wydanych w celu organizacji referendum, jeśli odmowa rozpoznania tych skarg rodziłaby ryzyko podważenia w istotny sposób efektywności kontroli następczej nad przebiegiem referendum, obarczałaby wadą przebieg całego procesu wyborczego, a przez to rodziłaby zagrożenie dla normalnego funkcjonowania władz publicznych³⁹⁸.

³⁹³ Zob. decyzje RK: nr 2002-100 PDR z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie *Meyet* (pkt 1 uzasadnienia) oraz nr 2007-138 PDR z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Galland* (pkt 1 uzasadnienia). Zob. J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 295.

³⁹⁴ Zob. decyzje RK: nr 60-2 REF z dnia 23 grudnia 1960 r.; nr 60-3 REF z dnia 23 grudnia 1960 r.; nr 62-6 REF z dnia 3 kwietnia 1962 r.; nr 88-13 REF z dnia 25 października 1988 r.; nr 92-16 REF z dnia 15 września 1992 r. oraz nr 92-17 REF z dnia 15 września 1992 r.

³⁹⁵ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 27 października 1961 r. w sprawie *Regroupement National* i z 27 października 1962 r. w sprawie *Brocas*.

³⁹⁶ Zob. wyrok RS z dnia 29 kwietnia 1963 r. w sprawie *Llorca i Barreau*.

³⁹⁷ Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 55 i 56.

³⁹⁸ Decyzja RK nr 2000-21 REF z dnia 25 lipca 2000 r. w sprawie *Hauchemille* (pkt 5 uzasadnienia). Stanowisko potwierdzone w orzecznictwie Rady Stanu; zob. wyroki: ZO z dnia 1 września 2000 r. w sprawie *Larrousturou* (nr 223890) i z dnia 20 maja 2005 r. w sprawie *Hoffer* (nr 279955). Zob. J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 281 i 282.

W aktualnym stanie orzecznictwa kompetencja Rady Konstytucyjnej do kontroli – *ex ante* – legalności aktów dotyczących wyborów i referendum ogólnokrajowych obejmuje akty rządowe o zasięgu ogólnokrajowym, wydane w celu organizacji wyborów (jak np. dekrety o zwołaniu wyborców), których legalność ma znaczenie dla oceny ważności wyborów lub referendum. Rada Stanu zachowuje ogólną kognicję do kontroli pozostałych aktów władzy wykonawczej³⁹⁹, takich jak dekret premiera określający warunki bycia uczestnikiem kampanii referendalnej⁴⁰⁰, decyzja Państwowej Komisji ds. Kontroli Przebiegu Kampanii w sprawie odmowy zatwierdzenia materiałów wyborczych⁴⁰¹, czy rekomendacje Najwyższej Komisji ds. Audiowizualnych dotyczące wyznaczenia limitów czasu antenowego⁴⁰².

4.4. Rozstrzyganie sporów dotyczących kompetencji prawodawczej

Ustrojodawca przewidział dwa mechanizmy, które służyć mają przeciwdziałaniu ingerencji parlamentu w sferę kompetencji prawodawczych rządu oraz rozstrzyganiu sporów między władzami w tej sferze. Procedura podstawowa unormowana jest w art. 37 ust. 2 Konstytucji, który skutkuje „deklasacją” (*déclassement*), czy „delegalizacją” (*délégalisation*), przepisu ustawy ingerującego w domenę prawodawstwa rządowego⁴⁰³. Ma ona charakter następczy w tym sensie, że może zostać zainicjowana przez premiera w każdym momencie po wejściu w życie ustawy. Uzupełnia ją procedura przewidziana w art. 41 ust. 2 Konstytucji o charakterze prewencyjnym. Może być uruchomiona na etapie parlamentarnego procedowania nad projektem.

³⁹⁹ Tenże, uwagi do art. 59, [w:] *La Constitution de la République française...*9, s. 1420 i 1421. Na temat rozdziału kompetencji orzeczniczych w sprawach dotyczących wyborów prezydenckich i parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowych między Radą Konstytucyjną i Radą Stanu zob. też P. Jan, dz. cyt., s. 43-62.

⁴⁰⁰ Zob. wyrok ZO RS z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140345).

⁴⁰¹ Zob. zarządzenie RS z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie *Schivardi* (nr 304255), w której zaskarżona została decyzja Państwowej Komisji ds. Przebiegu Kampanii o odmowie zatwierdzenia plakatu wyborczego, a także wyznania wiary i jego dźwiękowego zapisu.

⁴⁰² Zob. rekomendacje Najwyższej Komisji ds. Audiowizualnych dotyczące kampanii przed wyborami prezydenckimi z 2007 r. Rekomendacje zawierały m.in. – adresowane do nadawców radiowych i telewizyjnych – wytyczne w zakresie ustalania czasu antenowego.

⁴⁰³ M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 91 i 92.

4.4.1. Procedura deklasacyjna

Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji przepisy mające formę ustawową (*textes de forme législative*), o których Rada Konstytucyjna orzeknie na wniosek premiera, że dotyczą materii reglamentacyjnej, mogą być zmienione lub uchylone w drodze dekretu rządowego (aktu reglamentacyjnego) wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu⁴⁰⁴. Do czasu wejścia w życie reformy ustrojowej z 2008 r. procedura deklasacji stanowiła jedyną przewidzianą w Konstytucji formę kontroli następczej. Zakres kognicji Rady Konstytucyjnej wyznaczają dwie przesłanki: przedmiotową i czasową. Po pierwsze, procedurze podlegają „akty w formie ustawowej” (*texte de forme législative*), co jest kategorią szerszą niż kategoria „ustaw”⁴⁰⁵. W trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji kognicja Rady Konstytucyjnej obejmuje nawet niektóre typy rządowych aktów normatywnych. Chodzi w pierwszej kolejności o ordonanse – zarówno te, które są wydawane na podstawie art. 38 Konstytucji i uzyskały moc ustawową z chwilą zatwierdzenia przez parlament⁴⁰⁶, jak i te, które były wydane w okresie wprowadzania Konstytucji w życie na podstawie art. 92 Konstytucji (mające *ex lege* moc ustawy)⁴⁰⁷. Do aktów mających formę ustawową Rada Konstytucyjna zalicza dekrety premiera po ich zatwierdzeniu w drodze ustawy⁴⁰⁸. Doktryna zasadniczo wyklucza możliwość poddania procedurze deklasacji ustaw przyjętych w drodze referendum i ustaw organicznych⁴⁰⁹. Po drugie, w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji kwestionowane mogą być tylko te akty, które uchwalono po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. Kognicja Rady Konstytucyjnej nie obejmuje

⁴⁰⁴ W toku prac konstytucyjnych w 1958 r. rozważono możliwość powierzenia Radzie Stanu w całości kompetencji w zakresie orzekania o charakterze ustawowym lub reglamentacyjnym materii ujętej w przepisach aktu ustawodawczego. Rada Stanu była jednak przeciwna. Stała na stanowisku, że skoro zamierzeniem twórców nowej Konstytucji jest utworzenie Rady Konstytucyjnej jako organu właściwego do kontroli konstytucyjności ustaw, to procedura „deklasacji” powinna wejść do zakresu właściwości tego organu, jako że wymaga oceny zgodności aktu z konstytucyjnymi zasadami rozdziału materii prawodawczej między ustaw i akt reglamentacyjny (a zatem stanowi aspekt kontroli konstytucyjności ustawy). Ostatecznie to stanowisko przeważało z tym zastrzeżeniem, że ocena ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji V Republiki należy wyłącznie do Rady Stanu, która do czasu utworzenia Rady Konstytucyjnej była organem wyłącznie uprawnionym do oceny (głównie w toku procedur opiniowania projektów) prawidłowości rozłożenia zagadnień między ustawę i akt reglamentacyjny. Zob. szerzej S. Leroyer, dz. cyt., s. 612-616.

⁴⁰⁵ Zob. M. Krzemiński, dz. cyt., s. 50

⁴⁰⁶ Zob. decyzja RK nr 72-73 L z dnia 29 lutego 1972 r.

⁴⁰⁷ Zob. decyzja RK nr 59-1 L z dnia 27 listopada 1959 r.

⁴⁰⁸ Zob. decyzja RK nr 85-140 L z dnia 24 lipca 1985 r.

⁴⁰⁹ Możliwości poddania procedurze deklasacji ustawy referendalnej nie wyklucza jednak B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 64.

aktów przedkonstytucyjnych, w wypadku których rząd może w drodze dekretu dokonać zmiany przepisu mającego moc ustawy po zasięgnięciu opinii Rady Stanu⁴¹⁰.

Wątpliwości zrodziła kwestia skutków stwierdzenia ingerencji przez akt mający formę ustawową w domenę reglamentacyjną. Konstytucja ich nie precyzuje. Możliwe wydawać się mogły dwa warianty wykładni art. 37 ust. 2 Konstytucji: ścisła oraz elastyczna („liberalna”). Przyjęcie wykładni ścisłej, zakładającej bezwzględny charakter rozdziału materii ustawowej i reglamentacyjnej, oznaczałoby, że każda ingerencja parlamentu w dziedzinę pozostającą w sferze prawodawstwa rządowego stanowi naruszenie art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji, co rodziłoby z kolei konieczność orzeczenia niekonstytucyjności ze względu na przekroczenie kompetencji przez parlament. Zgodnie z elastyczną wykładnią podział na materię ustawową i reglamentacyjną ma charakter warunkowy i względny (zależny od akceptacji egzekutywy), a wkroczenie ustawodawcy w materię reglamentacyjną, przy braku sprzeciwu ze strony rządu, stanowi warunkową i czasową derogację konstytucyjnych zasad rozdziału kompetencji prawodawczych. „Przyzwolenie” rządu wynikałoby z zaniechania wszczęcia postępowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i art. 41 ust. 2 Konstytucji⁴¹¹.

Początkowo Rada Konstytucyjna przyjmowała ścisłą wykładnię treści art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji. Uznawała, że stwierdzenie w trybie deklasacji ingerencji parlamentu w materię reglamentacyjną skutkuje niekonstytucyjnością „tekstu w formie ustawowej”⁴¹². Stanowisko to uległo zmianie w późniejszym orzecznictwie. W 1982 r., badając zarzut naruszenia reguł rozdziału uprawnień prawodawczych, Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „o ile art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji ustanawiają rozdział między domeną ustawy i rozporządzenia, treść tych przepisów musi być oceniana z uwzględnieniem art. 37 ust. 2 i art. 41 [Konstytucji]”, a skoro „zarówno jedna, jak i druga z tych procedur ma charakter fakultatywny”, przyjąć należy, że „Konstytucja nie zakłada w art. 34 i art. 37 ust. 1 [skutku w postaci] niekonstytucyjności przepisu o charakterze reglamentacyjnym, który jest zawarty

⁴¹⁰ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 330.

⁴¹¹ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 94 i 95.

⁴¹² Tak m.in. decyzja RK nr 64-27 DC z dnia 18 grudnia 1964 r.

w ustawie, lecz przewiduje, obok domeny zastrzeżonej dla ustawy, odrębną domenę dla władzy reglamentacyjnej, a także zapewnia rządowi prawo do jej ochrony przeciw ewentualnym ingerencjom ustawy poprzez możliwość zainicjowania specjalnych procedur przewidzianych w art. 37 ust. 2 i art. 41⁴¹³. Orzekając w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji, Rada Konstytucyjna bada, czy przepisy ujęte w ustawie dotyczą materii ustawowej czy reglamentacyjnej, a w razie stwierdzenia, że odnoszą się do materii należących do władzy reglamentacyjnej, nie orzeka o ich niekonstytucyjności, lecz pozbawia je mocy ustawy („deklasuje”)⁴¹⁴. Orzeczenie przywraca stan zgodności z konstytucyjnymi regułami rozdziału materii prawodawczej bez derogowania jednak przepisów ustawy⁴¹⁵. Przepisy te, chociaż pozostają częścią ustawy, stają się przepisami o mocy podustawowej i mogą być zmienione lub uchylone w drodze dekretu rządowego.

Uelastycznienie reguł rozdziału materii między ustawę i akt reglamentacyjny rodzi wątpliwości z uwagi na ich ustrojową doniosłość. Po pierwsze, oznacza, że ustawodawca, bez narażania się na sankcję niekonstytucyjności, może wkroczyć w domenę reglamentacyjną za „cichym” przyzwoleniem egzekutywy. Po drugie, taka wykładnia umożliwia rządowi dołączanie do tekstu ustawy rozwiązań reglamentacyjnych tylko po to, aby uniknąć ewentualnego ich kwestionowania przed sądami administracyjnymi⁴¹⁶. Po trzecie, elastyczna wykładnia art. 37 ust. 2 Konstytucji osłabia też efektywność prewencyjnej kontroli sprawowanej w trybie art. 61 Konstytucji. Rada Konstytucyjna przyjęła, że chociaż zarzut unormowania w przepisach zawartych w ustawie spraw należących do materii reglamentacyjnej może być podniesiony w postępowaniu wszczętym na mocy art. 61 Konstytucji⁴¹⁷, to jednak wnioskodawcy nie mogą powoływać się na taki zarzut w celu wykazania niekonstytucyjności przepisów⁴¹⁸. Stwierdzenie naruszenia granic materii ustawy skutkuje „deklasacją” przepisów ustawowych, co jednak nie stanowi przeszkody dla

⁴¹³ Tak decyzja RK nr 82-143 DC z dnia 30 lipca 1982 r. (pkt 11 uzasadnienia). Pogląd potwierdzony w orzecznictwie (spośród wielu: decyzja RK nr 2012-640 DC z dnia 15 marca 2012 r., pkt 10 uzasadnienia).

⁴¹⁴ J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 892.

⁴¹⁵ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 230.

⁴¹⁶ B. Mathieu, *La Loi...*, dz. cyt., s. 97.

⁴¹⁷ Zob. decyzja RK nr 2005-512 DC z dnia 21 kwietnia 2005 r. (pkt 22 i 23 uzasadnienia). Tym samym w drodze orzecznictwa wykreowana została „prewencyjna procedura deklasacji” (J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 893 i 894).

⁴¹⁸ Zob. decyzja RK nr 82-143 DC z dnia 30 lipca 1982 r. (pkt 11 *in fine* uzasadnienia).

ich wejścia w życie. Decyzja Rady Konstytucyjnej ma ten wymiar praktyczny, że czyni zbędnym sięganie przez premiera do procedury uregulowanej w art. 37 ust. 2 Konstytucji⁴¹⁹.

4.4.2. Niedopuszczalność propozycji i poprawek parlamentarnych

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji w toku procedury ustawodawczej w izbie rząd ma możliwość zgłosić zarzut „niedopuszczalności” (*irrecevabilité*) parlamentarnej propozycji ustawy albo poprawki do rozpatrywanego tekstu ustawy (rządowej lub parlamentarnej), jeśli ingerują one w materię, która należy do prawodawstwa rządowego na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji, albo która została przekazana rządowi do uregulowania w drodze ordonansu zgodnie z art. 38 Konstytucji. Mechanizm pozwala egzekutywie czuwać nad poszanowaniem przez parlament konstytucyjnego rozdziału materii na ustawową i reglamentacyjną jeszcze przed uchwaleniem tekstu bez konieczności sięgania następnie do procedury deklasacji z art. 37 ust. 2 Konstytucji. Na skutek reformy ustrojowej z 2008 r. uprawnienie do podniesienia zarzutu nieporuszalności propozycji ustawy albo poprawki z uwagi na przekroczenie granic materii ustawowej uzyskał też przewodniczący izby⁴²⁰. W doktrynie wskazuje się, że zmiana ta świadczy o zmianie logiki art. 41 Konstytucji. W wypadku przewodniczącego izby trudno bowiem mówić o roli strażnika kompetencji prawodawczych egzekutywy przed ekscesywną aktywnością prawodawczą parlamentu. Przeciwnie, powierzenie przewodniczącemu izby prawa „sprzeciwu” ma zabezpieczać interesy parlamentu. Przewodniczący uzyskał bowiem instrument reakcji na próby obładowania ustaw przez rząd lub parlamentarzystów przepisami technicznymi (wykonawczymi)⁴²¹.

Niezależnie od tego, czy zarzut niedopuszczalności podnoszony jest przez rząd, czy przez przewodniczącego izby, jego skuteczność zależy od porozumienia obu organów. W razie braku zgody między rządem a przewodniczącym izby co do ustawowego charakteru propozycji ustaw lub poprawki, Rada Konstytucyjna –

⁴¹⁹ Zob. J. Pini, *Décision 2005-512 DC du 21 avril 2005. Loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école*, RFDC z 2006, nr 65, s. 163 i 164.

⁴²⁰ Art. 16 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

⁴²¹ Zob. M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 92.

na wniosek jednego z tych organów złożony na podstawie art. 41 ust. 2 Konstytucji
– rozstrzyga spór w terminie 8 dni. Decyzja ma charakter ostateczny (art. 62 ust. 3
Konstytucji).

Rozdział II

Rada Stanu we francuskiej tradycji ustrojowej

1. Geneza Rady Stanu

Rada Stanu należy do rozwiązań ustrojowych najbardziej charakterystycznych dla francuskiego porządku konstytucyjnego. Stanowi element dziedzictwa po epoce reform napoleońskich z przełomu XVIII w. i XIX w. Bezpośrednim pomysłodawcą utworzenia Rady Stanu był jednak nie Cesarz Francuzów, ale E.-J. Sieyès. Proponował on wprowadzić utworzenie dwóch odrębnych rad stanu, z których jedna umocowana miała być przy konsulu ds. wewnętrznych, druga zaś przy konsulu ds. zewnętrznych (dzielącym z drugim konsulem władzę wykonawczą w państwie). Rady stanu miały redagować projekty ustaw, reprezentować konsulów w toku rozpatrywania projektów przez ciało ustawodawcze, zapewniać wykonanie ustaw (przede wszystkim poprzez przygotowywanie aktów wykonawczych) a także rozpatrywać skargi wnoszone przez obywateli na administrację. Jednakże ze względu na dominującą pozycję polityczną Napoleona Bonapartego utworzono ostatecznie jedną Radę Stanu, która szybko stała się „Radą Stanu Napoleona Bonapartego”¹.

Rada Stan nie była „tworem *ex nihilo*”². Jej genezy można szukać w okresie przedrewolucyjnym, kiedy to w bezpośrednim otoczeniu monarchy ukształtowała się Rada Królewska (*Conseil du roi*) o własnym statusie prawnym, odrębnej strukturze organizacyjnej i zadaniach typowych dla ciał mających zapewnić obsługę centralnej władzy państwowej³. Geneza Rady Stanu wiązała się z ideą, że podmiot sprawujący władzę polityczną nie rządzi w sposób despotyczny, lecz podejmuje decyzje po wysłuchaniu opinii „mędrców” zgromadzonych w radzie⁴. Cechy charakterystyczne dla konstrukcji ustrojowej Rady Stanu zostały wprost

¹ Na temat udziału E.-J. Sieyèsa w pracach nad zmianami konstytucyjnymi w 1799 r. zob. J.-D. Bredin, *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris 1988, s. 652-686. Zob. również T. Sauvel, *Nivôse an VIII. Les débuts du Conseil d'État*, „Études et documents”, Paris 1949, s. 130-132.

² J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 17.

³ Zob. szerzej B. Guenée, *Le Conseil du roi au Moyen Age*, RA z 1999, nr 3, s. 5-9; D. Lochak, *La justice administrative*, Paris 1998, s. 10-14; J.-L. Thireau, *Le Conseil du roi au XVI^e siècle*, RA z 1999, nr 3, s. 10-19.

⁴ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 36 i 37.

zaczepnięte z tych tradycji. Pomijając nazwę organu oraz tytuły funkcji pełnionych przez jego członków, wskazać można trzy zasadnicze cechy.

Po pierwsze, zarówno Rada Królewska, jak i późniejsza Rada Stanu były organami ściśle powiązanymi z szefem egzekutywy pod względem funkcjonalnym i organizacyjno-personalnym. Rada Królewska nie była „radą królestwa” (*conseil du royaume*), lecz „radą króla” (*conseil du roi*)⁵. Monarcha miał teoretycznie nieograniczoną swobodę decyzyjną w odniesieniu do składu osobowego, zakresu zadań oraz organizacji wewnętrznej Rady Królewskiej. W okresie średniowiecza utrwaliła się jednak reguła, że monarcha nie tyle „mógł”, co wręcz „musiał” zasięgnąć opinii Rady przed podjęciem decyzji. Niezależnie od tego, jak silna była faktyczna pozycja korony, żaden z panujących nie zlikwidował nigdy tego ciała. Rada Królewska stała się podstawowym i koniecznym instrumentem rządzenia. Od połowy XII w. postępował stopniowy proces jej instytucjonalizacji i formalizacji⁶. Schemat procesu decyzyjnego nie uległ zmianie w okresie rządów absolutnych: pełnię kompetencji decyzyjnych dzierżył panujący, lecz czynił z nich użytek dopiero po zapoznaniu się z opinią „mędrców” powołanych w skład Rady.

Po drugie, do Rady Królewskiej (tak jak obecnie do Rady Stanu) należały zadania o niejednorodnej naturze. Współuczestniczyła bowiem w wykonywaniu niemal wszystkich uprawnień panującego, które – zgodnie z koncepcją suwerenności monarszej – obejmowały uprawnienia prawodawcze, administracyjne oraz jurysdykcyjne. Do zadań Rady Królewskiej należało zatem opracowywanie projektów aktów normatywnych (ordonansów, edyktów), przedkładanie opinii w sprawach państwowych, a także zapewnienie koordynacji działania administracji królewskiej. Zgodnie z przyjętą przez legistów doktryną suwerenności monarszej

⁵ Podobnie jak Rada Stanu po 1799 r. była ściśle powiązana z osobą Cesarza (Napoleona Bonaparte). Zob. B. Guenée, dz. cyt., s. 7; S. Leroyer, dz. cyt., s. 40-42.

⁶ W połowie XII w. utrwaliła się praktyka, w świetle której król podejmował decyzje wyłącznie „za radą tych, którzy nas otaczają” (*per consilium eorum qui nobis adstebant*) lub „po interwencji tych, którzy są z naszej rady” (*interventu etiam illorum qui de nostro consilio erant*). Pierwszym sygnałem był akt królewski Ludwika VII z 1153 r., który zawierał wzmiankę o tym, że akt ten został wydany „po rozpatrzeniu przez Naszą radę” (D. Latournerie, *Le Conseil d'État. « Au nom du peuple français... »*, Paris 2005, s. 1). Od II połowy XIII w. ustabilizowały się reguły kształtowania składu osobowego Rady Królewskiej. Oprócz osób zasiadających z racji urodzenia lub urzędu pełnionego na dworze monarszym w skład Rady Królewskiej wchodziły również osoby powołane przez króla i wynagradzane z jego środków, określane mianem „radców zatrzymanych” (*conseillers retenus*) lub „zaprzysiężonych” (*conseillers jurés*). Dnia 23 marca 1302 r. wydany został ordonans królewski, który wieńczył proces formowania się Rady Królewskiej w jej zinstytucjonalizowanej formie. Zob. B. Guenée, dz. cyt., s. 5-8.

wymiar sprawiedliwości miał pochodzić wyłącznie od króla (*Toute Justice émane du Roi*). Król zasiadając w Radzie (*Roi en Conseil*), wydawał wyroki w zakresie zastrzeżonym dla jego jurysdykcji (system tzw. *justice retenue*), obejmującej przede wszystkim sprawy dotyczące uprawnień monarszych, skarbu oraz administracji⁷. Już w średniowieczu utrwaliła się bowiem koncepcja, zgodnie z którą spory publicznoprawne nie mogą być rozstrzygane przez sądy powszechne. Edykt królewski z Saint-Germain en Laye, wydany w 1641 r., mówił o „bardzo wyraźnym zakazie i niemożności rozpoznawania przez Sądy jakiegokolwiek sprawy, która mogłaby dotyczyć państwa, administracji lub rządu”; sprawy te są zastrzeżone dla osoby monarchy⁸. Parlamentom mogły zaś być przekazane co najwyżej sprawy prywatne (*affaires privées*), dotyczące wyłącznie interesów podmiotów prywatnych (*qui ne vont qu'à l'intérêt des particuliers*)⁹. Rady Królewskie przeprowadzała postępowanie w celu ustalenia zasadności skargi, po czym opracowywała projekt rozstrzygnięcia. Ze względu na specyfikę funkcji jurysdykcyjnej doszło do jej organizacyjnego oraz proceduralnego wyodrębnienia. W regulaminie Rady Królewskiej z dnia 31 maja 1582 r. wyszczególniono kompetencje do rozpatrywania skarg na akty administracyjne oraz „innych środków, które mogą być podjęte przez poddanego przeciw Jego Królewskiej Mości w związku ze sprawami dotyczącymi porządku w tym Królestwie”. Pod względem organizacyjnym wysoki stopień autonomii w ramach Rady Królewskiej uzyskiwała w XVI w. Rada Prywatna (*Conseil privé*), zwana też Radą Stron (*Conseil des parties*), realizująca podstawowe zadania sądownicze¹⁰. Już zatem w dobie *ancien régime*’u można

⁷ Poza sprawami, które były zastrzeżone dla jurysdykcji monarszej sprawowanej przez niego samodzielnie lub za pośrednictwem upoważnionych urzędników królewskich (tzw. sądownictwo zastrzeżone; *justice retenue*), istniał pewien zakres spraw, których rozstrzyganie „delegowane” było (tzw. sądownictwo delegowane; *justice déléguée*) sądom niezależnym (*cours souveraines*). Funkcję sądów niezależnych pełniły parlamenty (jako sądy powszechne) i sądy specjalne (*juridictions spéciales*), takie jak Izba Obrachunkowa (*Chambre des comptes*) lub sądy finansowe (*Cours des aides*). Podział kompetencji jurysdykcyjnych pozostawał płynny.

⁸ Zasada powtórzona następnie m.in. w edyktie z Fontainebleau z dnia 8 lipca 1661 r.

⁹ Szerzej zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris 1968 (maszynopis), s. 45-82, a także O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1151 i 1152; J.-L. Mestre, *Le traitement du contentieux administratif au XVIII^e siècle*, RA z 1999, nr 3, s. 83; F. Monnier, *Le contentieux de l'administration à la fin de l'Ancien Régime*, „Conseil d'État. Études et documents” z 1990, nr 42, s. 162-164; B. Pacteau, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle. Textes réunis, présentés et commentés*, Paris 2003, s. 6-8; T. Sauvel, *La « justice retenue » de 1806 à 1872*, RDP z 1970, nr 2, s. 238 i 239.

¹⁰ Na ten temat organizacyjnych i proceduralnych aspektów rozpatrywania przez Radę Królewską skarg na działalność administracji państwowej przed wybuchem Rewolucji Francuskiej zob. K. Weidenfeld, *Les*

mówić o (charakterystycznym dla późniejszej Rady Stanu) dualizmie funkcjonalnym (*dédoublement fonctionnel*), który polega na kumulacji funkcji doradczej (*fonction consultative*), obejmującej sferę prawodawstwa (*fonction législative*) oraz uprawnień wykonawczych i zarządzania administracją (*fonction administrative*), a także funkcji jurysdykcyjnej (*fonction juridictionnelle*)¹¹.

Po trzecie, podobieństwa dotyczą też sposobu ukształtowania struktury wewnętrznej. Współczesna Rada Stanu odziedziczyła po Radzie Królewskiej również specyficzny model pracy. Oba organy, choć w sensie formalnym pozostawały jednym bytem prawnym (*principe de l'unité du conseil*), posiadały złożoną strukturę wewnętrzną w ramach której poszczególne formacje korzystały z personalnej i funkcjonalnej odrębności¹². Określano je mianem sekcji, komitetów lub komisji. W zależności od okresu różnie kształtował się stopień spójności między poszczególnymi formacjami. Nierzadko, w celu osłabienia pozycji Rady Królewskiej, przyjmowano rozwiązania polegające na ograniczeniu uprawnień zgromadzenia ogólnego jej członków oraz pogłębieniu zależności poszczególnych sekcji w stosunku do właściwych przedmiotowo szefów resortów (ministrów). Pewna fragmentaryzacja struktury wewnętrznej była jednak koniecznością ze względu na systematycznie wzrastającą liczbą spraw oraz postępującą ich specjalizacją. W XVI w. dostrzec można podział na dwie kategorie formacji wewnętrznych: formacje zajmujące się sprawami związanymi z realizacją polityki państwa (*conseils de gouvernement*), stanowiące załóżek przyszłej Rady Ministrów¹³, oraz formacje właściwe do bieżących spraw z zakresu legislacji, administracji i wymiaru sprawiedliwości (*conseils d'administration et de justice*)¹⁴.

origines médiévales du contentieux administratif (XIV^e-XV^e siècle), Paris 1999, a także J.-L. Mestre, *Le traitement...*, dz. cyt., s. 83-97; F. Monnier, dz. cyt., s. 164-168; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 238-250; J.-L. Thireau, dz. cyt., s. 17-19.

¹¹ Jak wskazuje J.-L. Mestre: „Mówiąc ogólnie, napoleońska Rada Stanu wykonywała funkcje podobne do tych wykonywanych przez dawną Radę Królewską” (J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 19).

¹² Zob. tenże, *Le traitement...*, dz. cyt., s. 86; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 241; J.-L. Thireau, dz. cyt., s. 11.

¹³ Sprawy o szczególnej wadze dla polityki państwowej (dotyczące dyplomacji, wojny, spraw wewnętrznych) należały do właściwości tzw. Ścisłej Rady (*Conseil étroit*), nazwanej w XVII w. Wysoką Radą (*Conseil d'en haut*). W jej skład wchodził najbliżsi współpracownicy monarchy, należący do rodziny królewskiej, książąt krwi oraz grupy wysokich urzędników królewskich. Zob. szerzej J.-L. Thireau, dz. cyt., s. 11-14.

¹⁴ Formacje należące do tej kategorii były różnie nazywane, m.in. Rada Zwyczajna (*Conseil ordinaire*), Rada Stanu (*Conseil d'État*), Rada Stanu, prywatna, finansów i dyrekcji (*Conseil d'État, privé, Finances et Direction*). Zob. T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 242; J.-L. Thireau, dz. cyt., s. 14-19.

W ramach tej drugiej kategorii specyfika spraw stała się przyczyną podziału na formacje odpowiadające za opracowywanie i redakcję aktów monarszych, formacje zapewniające bieżące zarządzanie administracją i formacje włączone w sprawowanie jurysdykcji monarszej w sprawach publicznych. W skład formacji wchodził urzędnicy średniego i niższego szczebla, którzy nosili tytuły radców stanu (*conseillers d'État*) oraz referentów (*maîtres des requêtes*)¹⁵, przyjęte w tytułaturze członków dzisiejszej Rady Stanu. Referent opracowywał sprawę i sporządzał raport wraz z projektem, który stanowił następnie przedmiot dyskusji na posiedzeniu radców stanu¹⁶.

Te podstawowe cechy organu pomocniczego dla głowy państwa i rządu, utrwalone w tradycji monarchii przedrewolucyjnej, zostały recypowane do ustroju napoleońskiego w 1799 r. Z dorobku tego czerpano jednak selektywnie. Niewydolność Rady Królewskiej stanowiła bowiem jedną z przyczyn upadku monarchii. Rozwiązania przyjęte w 1799 r. nie były prostą restytucją dawnej Rady Królewskiej, lecz twórczą syntezą tradycji *ancien régime*'u oraz koncepcji inspirowanych doświadczeniami Rewolucji¹⁷. Rozwiązania te ewoluowały. Rada Stanu, dzięki elastyczności i użyteczności, przetrwała kolejne kryzysy polityczne oraz zmiany konstytucyjne. Pomimo tego że była wytworem koncepcji ustrojowych właściwych dla napoleońskiego systemu rządów, została recypowana do struktury instytucjonalnej zarówno francuskiej monarchii konstytucyjnej, jak i kolejnych systemów republikańskich. Model instytucjonalny Rady Stanu ulegał korektom odpowiednio do zmieniających się zasad ustroju.

¹⁵ Termin „referent” nie oddaje w pełni tytułu *maître des requêtes*, który należałoby dosłownie przetłumaczyć jako „mistrz skarg”. Nazwa ta, utrwalona w późniejszej tytułaturze, nawiązuje do reguły, zgodnie z którą skargi kierowane do króla były przedstawiane mu w imieniu skarżącego przez „mistrzów skarg”, wchodzących w skład Rady Królewskiej (A. Machowska, *Organy ochrony prawnej*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, Zakamycze 2005, t. II, s. 98). Jako że funkcja *maître des requêtes* wiązała się w ramach Rady Stanu zasadniczo z funkcją sprawozdawcy (tak w sprawach jurysdykcyjnych, jak i legislacyjno-doradczych), w dalszej części pracy posługiwać się będę terminem „referent”.

¹⁶ Zob. B. Guenée, dz. cyt., s. 7; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1991, s. 12 i 13.

¹⁷ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 8; J. Massot, Th. Girardot, *Le Conseil d'État*, Paris 1999, s. 16.

2. Rada Stanu Napoleona Bonapartego

Okres Wielkiej Rewolucji nazywany jest „okresem bez Rady”¹⁸. Rada Królewska w dotychczasowym kształcie uległa rozwiązaniu. Utrzymano jedynie formację o nazwie Rada Stron (*Conseil des parties*), która została przekształcona później w – istniejący do dziś – Sąd Kasacyjny¹⁹. Objęcie władzy przez Napoleona Bonapartego w chwili poważnego zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego (przewrót z dnia 18 *brumaire* roku VIII, tj. z dnia 9 listopada 1799 r.) dało impuls do stworzenia takich instrumentów zarządzania aparatem państwowym, które pozwolą uporządkować sytuację polityczno-społeczną oraz przeprowadzić niezbędne reformy. Jednym z tych instrumentów miała stać się Rada Stanu. Z uwagi na jej powiązanie z szefem egzekutywy uzyskała pozycję instytucji centralnej w strukturze organów państwa. Funkcja ustrojowa napoleońskiej Rady Stanu wykraczała poza ramy właściwe dla organu opiniodawczego. Odgrywała rolę rady ministrów (*conseil exclusivement gouvernemental*), a jednocześnie też funkcję ciała doradczego, które zapewniało wsparcie eksperckie w sprawach z zakresu legislacji, zarządzania administracją oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*conseil administratif et juridictionnel*)²⁰. Pod tym względem jej podobieństwo do dawnej Rady Królewskiej wydaje się najbardziej wyraziste²¹.

2.1. Pozycja ustrojowa

Centralną pozycję Rady Stanu w strukturze instytucjonalnej państwa napoleońskiego podkreślała jej konstytucjonalizacja. Dotyczące jej przepisy zostały zawarte w rozdziale IV („O rządzie”) Konstytucji z dnia 22 *frimaire* roku VIII (tj. z dnia 13 grudnia 1799 r.)²². W modelu napoleońskim Rada Stanu miała zatem

¹⁸ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 130.

¹⁹ Ustawa z dn. 27 listopada-1 grudnia 1790 r.

²⁰ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn Paris 2002, s. 6 i 7.

²¹ Na podobieństwa napoleońskiej Rady Stanu do dawnej Wysokiej Rady (*Conseil d'en haut*) okresu panowania Ludwika XIV wskazuje T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 149.

²² Dalej: Konstytucja z 1799 r. Kwestie dotyczące pozycji ustrojowej i zadań Rady Stanu regulowały również przepisy późniejszych aktów konstytucyjnych, mianowicie: tytuł VI (*Des conseillers d'État*) *sénatus-consulte* z dnia 16 *thermidor* roku X (tj. z dnia 4 sierpnia 1802 r.); tytuł IX (*Du Conseil d'État*) Konstytucji Cesarstwa z dnia 28 *floréal* roku XII (tj. z dnia 18 maja 1804 r.). Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 41.

charakter organu należącego bezpośrednio do struktury władzy wykonawczej, obok trzech konsulów, którym został powierzony „rząd”²³, a także ministrów i podległej im administracji²⁴. Zgodnie z art. 52 Konstytucji z 1799 r., Rada Stanu miała pod opieką Konsulów opracowywać projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej oraz rozstrzygać problemy, jakie ujawniały się w dziedzinie administracji. Wobec zmarginalizowania Drugiego i Trzeciego Konsula podporządkowana była *de facto* jedynie Pierwszemu Konsulowi (w późniejszym okresie – Cesarzowi Francuzów). Powiązanie to miało wymiar personalny, gdyż członków Rady Stanu powoływał oraz odwoływał Pierwszy Konsul²⁵.

Katalog zadań powierzonych Radzie Stanu na mocy art. 52 Konstytucji z 1799 r. został doprecyzowany i rozbudowany w przepisach regulaminu wewnętrznego z dnia 5 *nivôse* roku VIII (tj. z dnia 26 grudnia 1799 r.) o organizacji Rady Stanu²⁶, nadanego na mocy zarządzenia Konsulów. Oba akty „założycielskie” wyznaczyły podstawowe sfery działania tego organu, których charakter nie uległ zasadniczej zmianie do chwili obecnej. Tym samym w sposób trwały, jak się okazało, wyznaczyły istotę organu. Właściwość Rady objęła: funkcję legislacyjną w zakresie redagowania projektów aktów normatywnych, funkcję doradczą w sprawach związanych z funkcjonowaniem struktur administracji publicznej (zw. też funkcją administracyjną) i funkcję jurysdykcyjną w odniesieniu do sporów prawnych wynikających z działalności administracji (*contentieux administratif*).

2.2. Funkcja legislacyjna i administracyjna

Zakres kompetencji oraz faktyczna rola, jaką odgrywała napoleońska Rada Stanu w procesie ustawodawczym, stanowiły pochodną relacji ustrojowych łączących egzekutywę i legislatywę. Ustrój napoleoński oznaczał (w sposób typowy dla systemu autorytarnego) koncentrację władzy w rękach głowy państwa

²³ Zob. art. 39-43 Konstytucji z 1799 r.

²⁴ Zob. art. 54-57 Konstytucji z 1799 r.

²⁵ Zob. art. 41 Konstytucji z 1799 r.

²⁶ Dalej: regulamin o organizacji RS z 1799 r. (tekst zamieszczony [w:] B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 22-23).

z jednoczesną marginalizacją parlamentu²⁷. Rada Stanu, będąca instrumentem na wyłączny użytek głowy państwa, miała zapewniać realizację jego polityki zarówno na etapie inicjatywy ustawodawczej, jak i w toku rozpatrywania projektu przez parlament. Z punktu widzenia struktury instytucjonalnej państwa stanowić miała czynnik ograniczający swobodę działania ciał przedstawicielskich, ale także poszczególnych ministrów. Umożliwiała centralizację procesu legislacyjnego oraz kontrolę i koordynację aktywności ministrów w tej sferze. Do zadań Rady Stanu należało bezpośrednio opracowywanie (redagowanie) projektów ustaw. Zadanie to wykonywała na polecenie konsulów, nie zaś ministrów, których rola ograniczała się do przedkładania konsulom postulatów dotyczących zmian prawodawczych. W wypadku, gdy konsulowie podzielali stanowisko ministra, zlecali Radzie Stanu opracowanie projektu²⁸, który następnie stawał się projektem ustawy przedłożonej przez konsulów w wykonaniu przysługującej im inicjatywy ustawodawczej²⁹. W toku prac legislacyjnych w parlamencie czynnego udziału nie brali ani ministrowie, ani upoważnieni przez nich urzędnicy ministerialni. Opracowany przez Radę Stanu projekt ustawy był najpierw rozpatrywany na posiedzeniu Trybunatu, który mógł projekt albo przyjąć, albo odrzucić w całości. Następnie wyznaczani byli 3 członkowie Trybunatu, których zadaniem było przedstawienie stanowiska Trybunatu w toku dyskusji przed drugą izbą – Ciałem Ustawodawczym³⁰. Rząd w trakcie dyskusji reprezentowali mówcy (*orateurs*) wskazani przez Pierwszego Konsula spośród członków Rady Stanu (w liczbie 3)³¹. Funkcję tę pełnić mogły wyłącznie osoby posiadające tytuł radcy stanu³². Do zadań mówców należało przedstawienie założeń projektu i argumentów uzasadniających przyjęcie ustawy³³.

²⁷ Zob. na ten temat M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris 2006, s. 143-148.

²⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 1 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.: „Inicjatywa ustawy albo rozporządzenia administracji publicznej jest przedstawiana przez ministrów w zakresie ich właściwości. Jeśli Konsulowie podzielają opinię, przekazują projekt do właściwej sekcji [RS], by zredagowała ustawę lub akt reglamentacyjny. Gdy prace zostaną zakończone, przewodniczący sekcji udaje się do Konsulów, by ich o tym poinformować”.

²⁹ Zob. art. 9 ust. 1 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

³⁰ Zob. art. 28 Konstytucji z 1799 r.

³¹ Art. 53 Konstytucji z 1799 r.: „1. Spośród członków Rady Stanu wybiera się zawsze mówców uprawnionych do zabierania głosu w imieniu rządu przed Ciałem Ustawodawczym. 2. W celu obrony jednego projektu ustawy kieruje się nie więcej niż trzech mówców”.

³² Zob. art. 9 ust. 2 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

³³ Zob. art. 9 ust. 3 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

Na posiedzeniu Ciała Ustawodawczego (zw. „Ciałem niemych”; z franc. *Corps des muets*³⁴) wysłuchiowano stanowisk rządu i Trybunatu, po czym następowało – niepoprzedzone debatą – głosowanie na projektem ustawy³⁵. Druga izba nie miała możliwości wnoszenia poprawek do projektu. Podobnie jak Trybunat mogła przyjąć albo odrzucić w całości projekt opracowany przez Radę Stanu. W praktyce ustrojowej okresu Bonapartego odrzucenie projektu, będącego realizacją założeń polityki Pierwszego Konsula (Cesarza), było raczej mało prawdopodobne. Dlatego też wskazuje się, że w warunkach napoleońskiego modelu ustrojowego Rada Stanu stała się „rzeczywistym ciałem ustawodawczym”³⁶. Swoboda merytorycznej debaty oraz dopuszczalność dokonania korekt możliwe były bowiem wyłącznie na etapie prac w Radzie Stanu. Ponadto, Rada Stanu stała się także organem właściwym do dokonywania urzędowej wykładni przepisów prawa (*fonction d'interprétation officielle*)³⁷. Zgodnie z art. 11 ust. 1 regulaminu wewnętrznego RS z 1799 r. Rada Stanu dokonywała na wniosek konsulów objaśnień treści przepisów ustawowych³⁸. Przyjęta przez nią wykładnia, po przekształceniu przez pierwszego konsula w akt rządzenia (*acte de gouvernement*), miała charakter wiążący dla sądów powszechnych na tej samej zasadzie, co akt ustawowy³⁹.

W dziedzinie zarządzania administracją Rada Stanu została włączona w proces stanowienia aktów prawodawstwa rządowego oraz w procedury kontroli funkcjonowania aparatu państwowego. Zgodnie z art. 52 Konstytucji z 1799 r. Rada Stanu przygotowywała projekty rozporządzeń administracji publicznej, będących aktami normatywnymi władzy wykonawczej, mającymi powszechnie obowiązujący charakter oraz najwyższą moc prawną spośród aktów wydawanych przez egzekutywę⁴⁰. Przyjmowały formę zarządzeń konsula (*arrêts consulaires*),

³⁴ J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 19.

³⁵ Zob. art. 34 Konstytucji z 1799 r.

³⁶ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 145.

³⁷ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 26.

³⁸ W dobie monarchii przedrewolucyjnej dokonywanie wiążącej wykładni ustaw należało do panującego. W czasie Rewolucji kompetencja ta przekazana została parlamentowi. Art. 12 tytułu II ustawy z dn. 16-24 sierpnia 1790 r. przewidywał zasadę, że sędziowie nie mogą stanowić prawa; mogą jedynie zwrócić się do ciała ustawodawczego za każdym razem, gdy stwierdzą konieczność dokonania wykładni ustawy lub uchwalenia nowej ustawy. Zob. tamże, s. 25-27.

³⁹ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 6.

⁴⁰ W praktyce legislacyjnej, ukształtowanej przed 1945 r., aktem właściwym do zapewnienia wykonania ustawy było rozporządzenie administracji publicznej (*règlements d'administration publique*). Pod pojęciem

a później dekretów cesarskich (*décrets impériaux*)⁴¹. Ustrojowa rola ministrów ograniczała się do wykonywania ustaw i rozporządzeń administracji publicznej⁴². W okresie napoleońskim przywrócona została praktyka, zaczerpnięta z doświadczeń dawnej Rady Królewskiej, powierzania członkom Rady Stanu zadań realizowanych w ramach struktur administracji (zwłaszcza w ministerstwach)⁴³. Na podstawie art. 7 regulaminu wewnętrznego RS z 1799 r. do 5 resortów o szczególnym znaczeniu dla polityki państwa oddelegowanych zostało po jednym radcy stanu⁴⁴. Mieli oni zapewniać kontrolę działań ministerstwa oraz inicjować jego prace⁴⁵. Funkcję tę realizowali z upoważnienia głowy państwa, stając się tym samym narzędziem centralnej kontroli nad ministrami. Regulamin przyznał radcom stanu prawo żądania informacji, sygnowania korespondencji ministerialnej oraz przedkładania ministrom propozycji określonych działań⁴⁶. Pierwszą istotną reformę statusu członków Rady Stanu przeprowadzono w 1800 r.⁴⁷ Wprowadzono rozróżnienie na służbę zwyczajną (*service ordinaire*) oraz służbę nadzwyczajną (*service extraordinaire*). Służba nadzwyczajna wykonywana była „poza” Radą Stanu (*hors cadre*) w ramach misji stałej (*mission permanente*) przy strukturach administracji (ministerstwach) albo w ramach misji tymczasowej (*mission temporaire*), utworzonej *ad hoc* dla realizacji zadań powierzonych przez

tym rozumiano akt generalny organu władzy wykonawczej – konstytucyjnie odpowiedzialnego za wykonanie ustaw (w warunkach ustrojowych III Republiki chodziło o prezydenta) – wydany z upoważnienia ustawodawcy po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu. Rozporządzenie administracji publicznej korzystało z najwyższej mocy prawnej w hierarchii aktów administracyjnych. Po 1945 r. coraz powszechniejsza stała się praktyka odesłań do *décrets en Conseil d'État*, czyli dekretów wykonawczych wydanych po zasięgnięciu opinii właściwej sekcji administracyjnej Rady Stanu. Po wejściu w życie Konstytucji V Republiki z 1958 r. stopniowo zaczęła się zacierać granica między „rozporządzeniami administracji publicznej” oraz „dekretami w Radzie Stanu”. Dekret nr 63-776 z dnia 30 lipca 1963 r. o reorganizacji Rady Stanu (Dz. Urz. z 01.08.1963, s. 7107) przewidywał, że rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu podlegają projekty rozporządzeń administracji publicznej (obligatoryjnie) oraz „dekrety w Radzie Stanu” (fakultatywnie). Na podstawie ustawy nr 50-514 z dnia 7 lipca 1980 r. o uchyleniu odesłań do rozporządzeń administracji publicznej w ustawach (Dz. Urz. z 09.07.1980, s. 1704), „w ustawach obowiązujących w dniu publikacji niniejszej ustawy wszelkie odesłanie do rozporządzenia administracji publicznej lub do dekretu mającego formę rozporządzeń administracji publicznej jest zastąpione przez odesłanie do dekretu w Radzie Stanu (*décret en Conseil d'État*)”. Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 660; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 273-275.

⁴¹ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 146.

⁴² Zob. art. 54 Konstytucji z 1799 r.

⁴³ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 148.

⁴⁴ Chodziło o resorty właściwe ds. 1) lasów, puszczy i dawnej domeny królewskiej; 2) majątku narodowego; 3) mostów, dróg, kanałów oraz katastru; 4) nauki i sztuki, oraz 5) kolonii.

⁴⁵ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 147.

⁴⁶ Zob. art. 7 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

⁴⁷ Zarządzenie z dnia 7 *fructidor* roku VIII (tj. z dnia 25 sierpnia 1800 r.)

Pierwszego Konsula⁴⁸. Misje te polegały przede wszystkim na weryfikowaniu określonych spraw w terenie i opracowaniu raportów o stanie administracji terytorialnej. Praktyka ta była kontynuacją znanej w dobie monarchii praktyki „objazdów”, wykonywanych przez referentów pełniących służbę przy Radzie Królewskiej⁴⁹.

Do konstytucyjnych zadań Rady Stanu należało także, jak stanowił art. 52 Konstytucji z 1799 r., „rozwiązywanie problemów, które wynikły w dziedzinie administracji”. Formułę tę interpretowano jako ogólne upoważnienie konstytucyjne do wydawania na wniosek konsułów opinii w każdej sprawie dotyczącej funkcjonowania administracji państwowej. Opinia zawierała ocenę problemu wraz z konkluzjami co do proponowanych środków zaradczych. Rady Stanu pełniła również rolę gwaranta niezależności funkcjonariuszy państwowych. Zgodnie z art. 75 Konstytucji z 1799 r., postępowanie przed sądami powszechnymi przeciw urzędnikowi administracji rządowej (*agents du gouvernement*) w sprawie o czyn związany z wykonywaną funkcją mogło być wszczęte dopiero po uzyskaniu zgody Rady Stanu⁵⁰. Funkcjonariusze korzystali zatem z immunitetu formalnego, którego uchylenie zależało od decyzji Rady Stanu⁵¹. Ponadto, w myśl art. 69 Konstytucji z 1799 r., radcy stanu (podobnie jak konsulowie a także członkowie Senatu, Ciała Ustawodawczego i Trybunatu) nie ponosili „żadnej odpowiedzialności” za sprawowanie swojej funkcji⁵². Proces w sprawie przestępstwa niemającego związku ze sprawowaną funkcją radcy stanu (*délits personnels*) mógł być zaś wszczęty dopiero po uzyskaniu zgody Rady Stanu⁵³.

⁴⁸ Zob. J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 17 i 18.

⁴⁹ Zob. T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 148.

⁵⁰ Zgodnie z art. 75 Konstytucji z 1799 r.: „Funkcjonariusze rządowi, inni niż ministrowie, mogą być ścigani za czyny związane z ich funkcją jedynie na podstawie decyzji Rady Stanu; w takim wypadku postępowanie toczy się przed sądami zwyczajnymi”.

⁵¹ Gwarancje immunitetowe funkcjonariuszy państwowych i związane z nimi kompetencje Rady Stanu uchylone zostały na mocy dekretu Rządu Tymczasowego z dnia 19 września 1870 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 179. Zob. też C. Guérin Bargues, *De l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII à la protection juridique du fonctionnaire : essai de généalogie*, RFDA z 2009, IX-X, s. 975-994.

⁵² Zgodnie z art. 60 Konstytucji z 1799 r.: „Pełnienie funkcji członka albo Senatu, albo Ciała Ustawodawczego, albo Trybunatu, jak też konsułów i radców stanu nie rodzi żadnej odpowiedzialności (*ne donne lieu à aucune responsabilité*)”.

⁵³ Zob. art. 70 Konstytucji z 1799 r.

2.3. Funkcja jurysdykcyjna

Konstytucyjną podstawę powierzenia Radzie Stanu zadań jurysdykcyjnych dawał art. 52 Konstytucji z 1799 r. w części, w jakiej dotyczył „rozwiązywania problemów, które ujawnią się w materii administracyjnej”. Rada Stanu, podobnie jak dawna Rada Królewska, nie była sądem administracyjnym w znaczeniu formalnym. W okresie napoleońskim model rozpatrywania skarg na działalność administracji publicznej stanowił kontynuację modelu ukształtowanego w okresie monarchii, opartego na założeniach ścisłego rozdziału funkcji administracyjnej i sądowej (*principe de séparation de la fonction administrative et judiciaire*) i kumulacji kompetencji jurysdykcyjnych w sprawach administracyjnych w rękach organów administracji (*principe de la confusion de la juridiction administrative et de l'administration active*).

Zasada rozdziału funkcji administracyjnej i sądowej, mająca korzenie w koncepcjach prawnych *ancien régime*, wynikała z konieczności zapewnienia władzy administracyjnej niezależności organizacyjnej i funkcjonalnej (*principe de l'autonomie et de l'indépendance de l'autorité administrative*). Centralizacja władzy państwowej, wiążąca się ze wzmocnieniem pozycji monarchy, wymagała ścisłego określenia granic jurysdykcji sądów powszechnych, które regularnie podejmowały próby poszerzania swojego kompetencyjnego i politycznego znaczenia. W uproszczeniu, do domeny sądów powszechnych zastrzeżono ochronę interesów podmiotów prywatnych, natomiast w kompetencji administracji królewskiej miała pozostać realizacja i ochrona interesu publicznego, a ściślej interesu Korony (państwa). Bez znaczenia było to, czy administracja realizowała zadania w drodze jednostronnych decyzji władczych (*affaires non contentieuses*), czy też przez rozstrzyganie sporów prawnych, które powstały na tle jej aktów (*affaires contentieuses*). Rozstrzyganie sporów administracyjnych postrzegano jako formę administrowania, co dobrze oddawała późniejsza formuła P. Henrion de Pansey'a, że „sądzenie administracji nadal jest administrowaniem” (*Juger administration, c'est encore administrer*)⁵⁴. Rozdzielenie zadań między sądy

⁵⁴ Myśl ta uzasadniała specyfikę francuskiego systemu sądownictwa administracyjnej, jak choćby silne związki organizacyjne i funkcjonalne między rządem a Radą Stanu, będącą jednocześnie sądem

i administrację powodowało, że spór prawny, który dotyczył interesu publicznego, przestawał mieścić się w jurysdykcji władzy sądowej, i stawał się prerogatywą władzy administracyjnej. Innymi słowy, „podział kompetencji między te dwie funkcje państwa [administracyjną i sądowniczą] nie opierał się na charakterze sporu, lecz na naturze interesu, który wchodzi w grę: jeśli chodziło o (...) interes Państwa, to należało mówić o funkcji administracyjnej (*fonction administrative*), nawet jeśli sprawa miała charakter sporny (*contentieuse*). A zatem te same organy właściwe były do zajmowania się jednocześnie zarządzaniem administracją (*gestion administrative*) oraz sporami (*contentieux*), które na tym tle powstają. (...) Stan ten był opisany *a posteriori* w bardzo nieodpowiedniej formule: administracja była sędzią i stroną w sporach, które jej dotyczyły”⁵⁵.

Zasada została przeniesiona na grunt ustrojowy ukształtowany po wybuchu Wielkiej Rewolucji. Deputowanym Konstytuanty wydawało się bezpieczniejsze powierzenie organom administracji jednocześnie kompetencji jurysdykcyjnych oraz administracyjnych, niż ryzyko kumulacji tych kompetencji w rękach sądów powszechnych. Administracja – kierowana przez szefa rządu i ministrów – podlegała bowiem kontroli politycznej ciał przedstawicielskich⁵⁶. W konsekwencji, w myśl art. 13 tytułu II ustawy z dnia 16-24 sierpnia 1790 r. o organizacji wymiaru sprawiedliwości, „funkcje sądowe są odmienne i pozostaną zawsze rozdzielone od funkcji administracyjnych. Sędziowie nie mogą, pod groźbą grzywny, zakłócać w jakikolwiek sposób działań administracji, ani wzywać przed siebie funkcjonariuszy administracji z racji ich funkcji”⁵⁷. Postanowienia te nie zostały nigdy formalnie derogowane. Dekret z dnia 16 *fructidor* roku III (2 września 1795 r.) „przypominał” o ciężącym na sądach powszechnych bezwzględny zakaz kontrolowania aktów

administracyjnym i głównym doradcą rządu, a także odrębność (z czasem ulegającą zatarciu) statusu członków Rady Stanu, który podlega w znacznej mierze reżimowi właściwemu do urzędników państwowych (*statut général de la fonction publique*), w stosunku do statusu sędziów sądów powszechnych. Zob. szerzej R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris 1999, s. 36-45.

⁵⁵ F. Monnier, dz. cyt., s. 163.

⁵⁶ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 82-113; D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 14-16; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 1-7.

⁵⁷ Pierwotnie przepis ten rozumiany był przede wszystkim jako przeszkoda dla podejmowania przez sąd – w miejsce organu administracji – indywidualnych i generalnych aktów administracyjnych. Dopiero doktryna XIX-wieczna, będąca pod coraz wyraźniejszym wpływem „francuskiej koncepcji” podziału władz, skoncentrowała się na aspekcie dotyczącym zakazu rozpoznawania przez sądy powszechne skarg na akty i czynności administracji (P. Delvolvé, *Le droit administratif*, Paris 2006, s. 82 i 83).

administracji⁵⁸, niezależnie od materii, której by dotyczyły, pod groźbą kar prawem przewidzianych⁵⁹. W efekcie „w epoce, gdy przywileje zostały zniesione, Konstytuanta przyznała [przywilej] jurysdykcji podmiotom realizującym zadania administracji publicznej (*administrateurs publics*), wyłączając je w sposób wyraźny – w zakresie ich aktów oraz ze względu na przysługujący im status funkcjonariuszy – spod właściwości i władzy sądów powszechnych”⁶⁰.

Wielka Rewolucja nie przyniosła natomiast oddzielenia (pod względem organicznym) funkcji sądowniczoadministracyjnej od ogólnej funkcji administrowania. Wykluczając możliwość powierzenia sądom powszechnym kognicji do badania skarg na działania organów administracji, Konstytuanta odrzuciła jednocześnie propozycję utworzenia odrębnego pionu sądownictwa wyspecjalizowanego do rozpoznawania takich spraw⁶¹. W literaturze wskazuje się, że po 1789 r. zasada rozdziału funkcji administracyjnej i sądowej (*principe de séparation de la fonction administrative et judiciaire*), stanowiąca element „francuskiej koncepcji” podziału władz⁶², nie była rozumiana w kategoriach funkcjonalnych (rozdział funkcji), lecz organizacyjnych, mianowicie jako zasada odrębności struktur władzy państwowej (*séparation des institutions*)⁶³. Skoro zatem wydawanie orzeczeń o działaniach administracji miało być administrowaniem, to realizacja zasady podziału władz wymagała, jak przyjmowano, by „nie było żadnego sędziego ani nad administracją, ani przeciw niej”⁶⁴. Przez to „art. 16 Deklaracji z 1789 r. – tak jak rozumiała go i rozwinęła dominująca doktryna prawa administracyjnego w XIX w., dla której zasada rozdziału organów władz administracyjnych i sądowych stanowić miała zasadniczo zwykły wyjątek od zasady podziału władz – działał przeciwnie do założeń Monteskiusza: zamiast ustanowić władzę sądowniczą odrębną od władzy wykonawczej, utrzymywano władzę sądową [sądów powszechnych] odrębną od władzy administracyjnej tak działającej (*administration active*), jak i rozpoznającej

⁵⁸ R. Chapus zwraca przy tym uwagę, że zasada rozdziału władz administracyjnej i sądowej odnosi się tylko do aktów i działań podejmowanych w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej, tj. w sferze *imperium* (R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 826-828).

⁵⁹ Zob. O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1152 i 1153; S. Leroyer, dz. cyt., s. 55.

⁶⁰ S. Leroyer, dz. cyt., s. 56.

⁶¹ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 35.

⁶² J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 21.

⁶³ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 5 i 6.

⁶⁴ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 3.

skargi (*administration contentieuse*), czyli [administracji] niesądowej oraz sądowniczej”⁶⁵. Jak zauważa A. Szpor, „interpretacja monteskiuszowskiej teorii [podziału władzy] nie poszła we Francji w kierunku ochrony obywateli przed administracją przy pomocy niezależnego sądownictwa, a raczej ochrony administracji przed ingerencją sądów powszechnych”⁶⁶.

Odrzucając możliwość powierzenia kontroli nad aktami administracyjnymi sądom zwyczajnym albo specjalnym trybunałom administracyjnym, prawodawca okresu Rewolucji powierzył władzy administracyjnej kompetencję do rozstrzygania sporów, w których stroną była administracja (*systeme de l'administrateur-juge*)⁶⁷. Na szczeblu lokalnym spory zostały przekazane do kompetencji dyrektoriatów departamentów i dystryktów⁶⁸, zaś na szczeblu centralnym sprawy rozpoznawane miały być przez króla⁶⁹. Na mocy art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia-25 maja 1791 r. kompetencję do uchylania aktów administracji powierzono Radzie Stanu (którą to nazwą określano ciało złożone z króla i ministrów). Odkąd Konstytucja z roku III zniosła kolegiálną Radę Ministrów, uprawnienia jurysdykcyjne na szczeblu centralnym przeszły na Komisję Administracji Konwentu Narodowego⁷⁰, a potem na Dyrektoriat⁷¹. Administracja skumulowała zatem kompetencje administracyjne i sądowoadministracyjne. Istniała jednolitość sądownictwa administracyjnego oraz administracji „aktywnej” (*principe de la confusion de la juridiction administrative et de l'administration active*)⁷². System ten zachował się w dobie napoleońskiej. W pierwszej instancji spory rozpatrywali ministrowie jako szefowie podległych resortów (*ministre-juge*)⁷³. W trybie odwoławczym sprawy badał najwyższy organ

⁶⁵ O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1154.

⁶⁶ A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 134.

⁶⁷ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 748.

⁶⁸ Ustawa z dnia 7-11 września 1790 r.

⁶⁹ Ustawa z dnia 7-14 października 1790 r. stanowiła, że: „skargi na brak kompetencji (*réclamations d'incompétence*) organów administracji nie należą w żadnym wypadku do właściwości trybunałów [sądów powszechnych]; przedkładane są Królowi – szefowi administracji generalnej”. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 3; D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 15.

⁷⁰ Dekret z dnia 12 i 13 *germinal* roku II.

⁷¹ Zob. art. 193-197 Konstytucji z dnia 5 *fructidor* roku III.

⁷² T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 265.

⁷³ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 195-203. Zob. również R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 749; S. Leroyer, dz. cyt., s. 56; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 21; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 24.

administracji (*chef suprême de l'administration*), którym był Pierwszy Konsul, a następnie Cesarz Francuzów⁷⁴.

W systemie sądownictwa administracyjnego zastrzeżonego (*justice retenue*) dla szefa władzy wykonawczej Rada Stanu miała służyć Napoleonowi Bonapartemu jako instrument kontroli nad administracją⁷⁵. Jej rola polegała na weryfikacji zasadności skarg na administrację, które formalnie rozstrzygał Pierwszy Konsul (Cesarz)⁷⁶. W praktyce zatem „rozpatrywanie sporów administracyjnych przekazano z administracji aktywnej (*administration active*) na administrację doradczą (*administration consultative*)”⁷⁷. Po rozpoznaniu skargi, Rada Stanu przygotowywała projekt orzeczenia. Zgodnie z jej regulaminem wewnętrznym z 1799 r. do jej właściwości należały spory, które podlegały najpierw rozpatrzeniu (w pierwszej instancji) przez właściwego ministra, a także sprawy dotyczące sporów kompetencyjnych między organami administracji i sądami powszechnymi⁷⁸. Formalnie stanowisko Rady Stanu nie miało charakteru prawnie wiążącego dla szefa administracji. W rzeczywistości jednak rola Pierwszego Konsula (Cesarza) w rozstrzyganiu skarg na działalność administracji była symboliczna. Napoleon Bonaparte ograniczał się do sygnowania projektów orzeczeń przygotowanych przez

⁷⁴ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 100-125.

⁷⁵ Zob. tamże, s. 137-139.

⁷⁶ Na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 *pluviôse* roku VIII (tj. z dnia 17 lutego 1800 r.) o podziale terytorium Republiki i o administracji, utworzone zostały rady prefektur (*conseils de préfecture*), które pełniły przy prefekcie (analogicznie jak Rada Stanu przy głowie państwa) funkcję konsultacyjno-administracyjną oraz jurysdykcyjną w sprawach określonych przez ustawy. Rada Stanu uznawała się za organ „naturalnie” odwoławczy (*juge d'appel naturellement*) od rozstrzygnięć wydawanych przez rady prefektur w sprawach dotyczących sporów wynikłych z działalności administracji. Zob.: R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 749 i 450; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 32 i 33. Rady prefektur zostały z dniem 1 stycznia 1954 r. przekształcone w trybunały administracyjne.

⁷⁷ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 749.

⁷⁸ Zob. art. 11 ust. 2 regulaminu o organizacji RS z 1799 r. Przyznanie Radzie Stanu kognicji do rozstrzygania sporów kompetencyjnych uzasadnione było koniecznością zapewnienia mechanizmów przestrzegania zasady rozdziału funkcji administracyjnych i sądowych. W okresie Rewolucji spory kompetencyjne rozstrzygał król (dekret z dni 7-14 października 1790 r.), po upadku monarchii – Konwent Narodowy (parlament), a następnie, na podstawie art. 27 dekretu z dnia 21 *fructidor* roku III (tj. z dnia 7 września 1795 r.) – Dyrektoriat. W okresie napoleońskim doszło do rozbudowy trybu rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Zgodnie z zarządzeniem z dnia 13 *brumaire* roku X (tj. 4 listopada 1801 r.), jeśli sąd powszechny nie uwzględnił wniosku komisarza rządowego (ówcześnie funkcja odpowiadająca funkcji prokuratora) o przekazanie sprawy do organu administracji, prefekt wydawał decyzję o wstąpieniu w spór kompetencyjny, na skutek czego postępowanie sądowe ulegało zawieszeniu do rozstrzygnięcia sporu przez Radę Stanu. Od 1813 r. spory kompetencyjne rozpoznawane były w trybie właściwym dla rozpoznawania sporów wynikających z działalności administracji. Kompetencję tę Rada Stanu zachowała w okresie Restauracji Monarchii i II Cesarstwa. W dobie II utworzono po raz pierwszy Trybunał Kompetencyjny (*Tribunal des conflits*), restytuowany na stałe po 1872 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 24 i 25; T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 146-147.

Radę Stanu. Pozostawił Radzie Stanu szeroką autonomię działania, samemu określając się mianem jej „notariusza” (*griffe*)⁷⁹. Tym samym organ ten uzyskał faktycznie niezależność funkcjonalną w zakresie rozstrzygania sporów prawnych wynikających z działań organów administracji podległej Cesarzowi. Paradoksalnie, ścisła ustrojowa zależność Rady Stanu względem głowy państwa, wobec którego realizowała funkcję organu doradczego, wpływała na wzmocnienie jej znaczenia w zakresie rozstrzygania skarg na działania administracji – jej rozstrzygnięcia, poparte autorytetem i władzą głowy państwa, zyskiwały posłuch wśród funkcjonariuszy administracji publicznej⁸⁰.

2.4. Organizacja wewnętrzna i skład

Podobnie jak dawna Rada Królewska Rada Stanu podzielona była na szereg formacji wewnętrznych o określonej właściwości rzeczowej. Jej struktura oparta została na tradycyjnej koncepcji, zgodnie z którą „rada jest zarazem mnoga (*multiple*) i jedyna (*unique*)”⁸¹. Do organów wewnętrznych Rady Stanu należało Zgromadzenie Ogólne (*Assemblée Générale*) oraz sekcje (*sections*)⁸², na których spoczywał zasadniczy ciężar związanych z przygotowaniem opinii. Sekcje wypracowywały wstępne stanowisko, o którym przewodniczący sekcji informował konsulów. Jeśli konsulowie podjęli decyzję o kontynuacji prac nad projektem, Pierwszy Konsul zwoływał posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, na którym omawiano raport sekcji i przyjmowano ostateczną treść opinii RS⁸³. Posiedzeniu Zgromadzenia przewodniczył Pierwszy Konsul (następnie – Cesarz), a w jego zastępstwie Drugi Konsul (odpowiednio – Arcykanclerz)⁸⁴. Początkowo powołano 5 sekcji do zadań z zakresu administracji (*sections administratives*): Sekcję Finansów, Sekcję ds. Ustawodawstwa Cywilnego i Karnego, Sekcję Wojny, Sekcję

⁷⁹ Napoleon Bonaparte miał mówić, że: „Przychodzi mi na ślepo podpisywać decyzje przyjęte przez Radę Stanu w sprawach sporów. Jestem w tym wypadku jedynie notariuszem. Nie jesteśmy już w czasach Ludwika Świętego” (cyt. za S. Leroyer, dz. cyt., s. 59).

⁸⁰ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 59 i 60.

⁸¹ T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 149.

⁸² Zob. art. 2 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

⁸³ Zob. art. 8 regulaminu o organizacji RS z 1799 r. Do 1806 r. w tym samym trybie opracowywane były stanowiska Rady Stanu w przedmiocie skarg na działalność administracji.

⁸⁴ Zob. art. 3 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.; art. 37 Konstytucji Cesarstwa z 1804 r.

ds. Morskich i Sekcję ds. Wewnętrznych⁸⁵. Konstytucja Cesarstwa z 1804 r. przewidywała już 6 sekcji administracyjnych – w tym nową Sekcję ds. Handlu⁸⁶. Ich pracami kierował przewodniczący, powoływany przez głowę państwa na roczną kadencję⁸⁷.

W 1806 r. przeprowadzona została istotna reforma organizacji wewnętrznej oraz trybu postępowania. Akcentowała ona dualizm funkcjonalny Rady Stanu, zapewniając pierwsze instytucjonalne gwarancje w sferze rozpatrywania skarg na działalność administracji⁸⁸. Wprost wzorowana była na rozwiązaniach przyjętych w XVIII w. w zakresie realizacji zadań jurysdykcyjnych przez właściwe formacje Rady Królewskiej⁸⁹. Okazała się zabiegiem, który położył fundament przyszłej struktury sądownictwa administracyjnego⁹⁰. Reformę inicjował bezpośrednio Napoleon Bonaparte, który zamierzał utworzyć w ramach Rady Stanu ciało „na wpół administracyjne, na wpół sądowe”⁹¹. Na mocy dekretu z dnia 11 czerwca 1806 r. w sprawie organizacji oraz kompetencji Rady Stanu utworzono odrębną formację wewnętrzną właściwą wyłącznie do badania skarg na działalność administracji (*contentieux administratif*), zwaną komisją ds. sporów (*commission du contentieux*)⁹². W jej skład weszło 6 referentów oraz 6 audytorów. Posiedzeniom przewodniczył Wysoki Sędzia (*Grand-Juge*), którą to funkcję pełnił Minister Sprawiedliwości-Strażnik Pieczęci⁹³. Sekcja ta przeprowadzała postępowanie

⁸⁵ Zob. art. 5 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

⁸⁶ Zob. art. 76 Konstytucji Cesarstwa z 1804 r.

⁸⁷ Zob. art. 6 ust. 1 i 2 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

⁸⁸ D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 17.

⁸⁹ Wzorowano się w szczególności na regulaminie Rady Stron z 1738 r., a także na rozwiązaniach dotyczących komitetu ds. finansów (*Comité contentieux des finances*) oraz komitetu ds. sporów departamentalnych (*Comité contentieux des départements*), utworzonych w ramach Rady Królewskiej odpowiednio w 1777 r. i 1789 r. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 57; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 44 i 51; J.-L. Mestre, *Le traitement...*, dz. cyt., s. 94 i 95; F. Monnier, dz. cyt., s. 166-168; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 263.

⁹⁰ Szerzej na temat tej reformy zob.: J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 153-155; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 43-46; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 18 i 19.

⁹¹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 772; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 18.

⁹² W okresie Restauracji Monarchii formacja ta określana była nazwą komitet ds. sporów. Ustawa z dnia 3 marca 1849 r. posługiwała się nazwą sekcji ds. sporów administracyjnych (*section du contentieux administratif*). Od 1852 r. na trwałe przywrócono pierwotną nazwę formacji: sekcja ds. sporów (*section du contentieux*). Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 45.

⁹³ W okresie Restauracji pracami komitetu ds. sporów kierowali (w zastępstwie Ministra Sprawiedliwości) wiceprzewodniczący komitetu, a następnie osoby pełniące funkcję przewodniczących. W okresie 1839-1849 funkcję przewodniczącego sekcji ds. sporów pełnił z mocy prawa Wiceprzewodniczący Rady Stanu. Na mocy ustawy z dnia 3 marca 1849 r. o Radzie Stanu przywrócono funkcję przewodniczącego sekcji ds. sporów. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 45 i 46.

wyjaśniające (*instruction*)⁹⁴, po czym opracowywała raport przedstawiany przez referenta-sprawozdawcę na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego. Zgromadzenie przyjmowało projekt orzeczenia, które było wykonalne po złożeniu pod nim podpisu przez głowę państwa⁹⁵.

Zasadniczy trzon składu osobowego Rady Stanu stanowili radcy stanu powołani przez Pierwszego Konsula⁹⁶. Ich liczba sukcesywnie rosła (do 30 do 50)⁹⁷. Początkowo obowiązywała niepołączalność funkcji członka Rady Stanu i ministra. Niemniej ministrowie mieli prawo udziału w posiedzeniach sekcji i Zgromadzenia Ogólnego i przedstawienia stanowiska podlegającego im resortu. Nie uczestniczyli w głosowaniu⁹⁸. W 1802 r. przyznano ministrom status członków Rady Stanu⁹⁹. W okresie Cesarstwa w skład Rady Stanu wchodził także książęta krwi i wyżsi dygnitarze państwowi¹⁰⁰. Po utworzeniu komisji ds. sporów w 1806 r. przywrócono – znaną w okresie monarchii – funkcję referentów¹⁰¹. Opracowywali raporty w sprawach, które były przedmiotem pracy Rady Stanu, a także realizowali część zadań dotychczas powierzanych radcom stanu. W 1803 r. utworzono nowy (trzeci w hierarchii) stopień – audytora (*auditeur*; dosłownie: „słuchacza”)¹⁰². Reforma wiązała się z zamiarem przekształcenia Rady Stanu w kuźnię kadr dla administracji

⁹⁴ Procedura w sprawach skarg na działalność administracji, uregulowana w dekrete z dnia 22 lipca 1806 r. wprowadzającym Regulamin dotyczący spraw spornych rozpoznawanych przez Radę Stanu, oparta została na zasadach pisemności i inkwizycyjności. Skarżący – w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania decyzji administracyjnej – wnosił skargę za pośrednictwem adwokata upoważnionego do występowania przed Radą Stanu (*avocat en conseil*). Wniesienie skargi nie miało charakteru suspensywnego, o ile w trakcie postępowania Rada Stanu na wniosek komisji ds. sporów nie zarządzi inaczej. W wypadku wydania przez Radę Stanu decyzji obarczonej błędem przysługiwał skarżącemu sprzeciw (*opposition*). Aby zapewnić bezstronność, ustanowiono zasadę, że radcy stanu powołani na funkcje kierownicze w strukturach administracji publicznej wykluczeni byli z głosowania nad stanowiskiem Rady Stanu w przedmiocie skargi na działalność podległej im administracji. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 48-52.

⁹⁵ Zob. art. 27 dekretu z dnia 22 lipca 1806 r.

⁹⁶ Zob. art. 41 Konstytucji z 1799 r.

⁹⁷ Zgodnie z art. 1 regulaminu o organizacji RS z 1799 r., Rada Stanu miała składać się z 30-40 członków. W art. 66 *sénatus-consulte* z roku X wskazano, że liczba ta nie może przekroczyć 50. Zob. B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 15; T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 137.

⁹⁸ Zob. art. 4 i art. 6 ust. 3 regulaminu o organizacji RS z 1799 r.

⁹⁹ Zob. art. 68 *sénatus-consulte* z dnia 14 *thermidor* roku X (tj. z dnia 11 sierpnia 1802 r.).

¹⁰⁰ Zob. art. 11 w związku z art. 9 oraz art. 35 w związku z art. 32 Konstytucji Cesarstwa z 1804 r.

¹⁰¹ Dekret z dnia 11 czerwca 1806 r. o organizacji i kompetencjach Rady Stanu.

¹⁰² Zarządzenie z dnia 19 *germinal* roku XI (tj. w dniu 9 kwietnia 1803 r.) o powołaniu audytorów przy ministerstwach i sekcjach Rady Stanu. Funkcja audytora nie istniała przy dawnej Radzie Królewskiej. Tytuł ten przysługiwał m.in. urzędnikom przy izbach obrachunkowych. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État ...*, dz. cyt., s. 27 i 28.

i sądownictwa. Liczba audytorów stopniowo rosła¹⁰³. Nabywali oni wiedzę i doświadczenie, wykonując obowiązki bezpośrednio przy Radzie Stanu (służba zwyczajna) lub w organach administracji terenowej (służba nadzwyczajna). Opracowywali dokumentację sprawy i uczestniczyli w posiedzeniach Rady Stanu, na których mogli zabierać głos w celu udzielenia wyjaśnień, gdy zostali o to poproszeni. Po kilku latach służby audytorzy byli powoływani na stanowiska w strukturach administracji lub sądownictwa. Niewielka ich część była awansowana na stopień referenta lub radcy stanu. W 1809 r. wprowadzono obowiązek złożenia przez kandydata na audytora egzaminu wstępnego przeprowadzanego przez komisję złożoną z trzech członków Rady Stanu¹⁰⁴.

3. Ewolucja instytucji Rady Stanu w latach 1814-1872

Rada Stanu stanowiła jedną z instytucji kluczowych dla funkcjonowania aparatu władzy państwowej w okresie rządów Napoleona Bonapartego. Była ciałem najsilniej powiązaniem personalnie oraz funkcjonalnie z osobą Cesarza Francuzów. Jednak pomimo to Rada Stanu, jako instytucja, zachowana została po upadku Cesarza. Z jej wsparcia korzystały kolejne ekipy rządzące. Jako organ będący – z racji swoich zadań – zawsze blisko ośrodka władzy w państwie, silnie odczuła wszystkie wstrząsy polityczne w XIX-wiecznej Francji¹⁰⁵. Postulaty likwidacji Rady Stanu pojawiały się systematycznie przy okazji kolejnych zmian politycznych i ustrojowych. Za każdym razem jednak nowa władza decydowała się utrzymać byt Rady Stanu, ograniczając się do wymiany składu osobowego (*épurations*), co pozwalało ugasić żądania likwidacji ciała „współodpowiedzialnego” za politykę obalonego rządu¹⁰⁶. Trwałość instytucji wynikała z tego, że „państwo potrzebuje

¹⁰³ Początkowo liczba audytorów wynosiła 16. Na podstawie dekretu z dnia 26 grudnia 1809 r. ich liczba ustalona została na 120 w służbie zwyczajnej (z podziałem na dwie klasy), przy zastrzeżeniu braku limitu w wypadku służby nadzwyczajnej. Dekret z dnia 7 kwietnia 1811 r. ustalił maksymalną liczbę audytorów w służbie zwyczajnej na 350 (z podziałem na trzy klasy). Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 28.

¹⁰⁴ Obowiązek zdania egzaminu przed komisją wprowadzony został na podstawie dekretu z dnia 26 grudnia 1809 r. Procedura ta stanowiła pierwowzór postępowań konkursowych pozwalających na selekcję kandydatur na objęcie stanowiska w administracji publicznej. Zob. B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1991, s. 15.

¹⁰⁵ G. de Broglie, dz. cyt., s. 26.

¹⁰⁶ Zob. J.-P. Chaline, *Le Conseil d'État de 1830-1848*, RA z 1998, nr specjalny, s. 9 i 10; S. Leroyer, dz. cyt., s. 42-49; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 66, 91 i 119; J. Tulard, *Le Conseil d'État dans*

radę, która opracowuje ustawy i rozporządzenia administracji publicznej, wypowiada się w dużej liczbie spraw indywidualnych, kłopotliwych dla władzy politycznej, chroni administrację przed próbami ingerencji ze strony sądów powszechnych”¹⁰⁷. Wynikało to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, silna pozycja Rady Stanu w strukturze egzekutywy ograniczała samodzielność poszczególnych departamentów ministerialnych oraz wspomagała koordynację ich prac. Głowa państwa mogła mieć większe zaufanie do opinii przedstawionej przez gremium powołanych przez niego urzędników niż do stanowiska przygotowanego w zaciszu gabinetu ministra. Po drugie, Rada Stanu zapewniała efektywne wsparcie w rozpatrywaniu przez głowę państwa skarg na działania administracji, przyczyniając się – przez ochronę praw i interesów jednostek – do utrzymania ładu społecznego, niezbędnego dla sprawnego rządzenia państwem¹⁰⁸.

Zadania i zakres konkretnych kompetencji Rady Stanu stanowiły zawsze wypadkową założeń przyjętych w toku prac nad kształtem nowego porządku konstytucyjnego. Analiza ewolucji rozwiązań dotyczących tego organu w XIX w. pozwala przy tym wykazać, w jaki sposób modyfikowany był kształt tej instytucji w zależności od zmian podstawowych założeń ustrojowych. Inne bowiem znaczenie konstytucyjne miała Rada Stanu w okresie restauracji monarchii, inne zaś w okresie powrotu do koncepcji napoleońskich. Szczególne znaczenie ma pokazanie sposobu przeniesienia tej instytucji do ustroju republikańskiego. Szczególnie dostrzegalne są zmiany dotyczące zakresu uprawnień w procesie ustawodawczym (funkcja legislacyjna), a także w procesie zarządzania i kontroli działalności administracji (funkcja administracyjna). Gdy chodzi zaś o funkcję jurysdykcyjną Rady Stanu, to kolejne przewroty polityczne i zmiany konstytucyjne miały ograniczony wpływ na stopniową ewolucję roli tego organu w tym zakresie. W XIX w. Rada Stanu ugruntowała swoją faktyczną niezależność, jednocześnie tworząc w drodze orzecznictwa prawo administracyjne materialne i procesowe¹⁰⁹. Ostatecznie

la crise de 1814-1815, RA z 1998, nr specjalny, s. 7 i 8; V. Wright, *Le Conseil d'État et les changements de régime: le cas du Second Empire*, RA z 1998, nr specjalny, s. 13.

¹⁰⁷ G. de Broglie, dz. cyt., s. 27.

¹⁰⁸ J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 23.

¹⁰⁹ J. Chevallier wskazuje, że choć w okresie 1814-1872 (z wyjątkiem lat 1849-1852) formalnie w sprawach administracyjnych utrzymywany był model jurysdykcji zastrzeżonej (*justice retenue*) dla szefa administracji,

w 1849 r. ustawodawca powierzył jej samodzielne kompetencje jurysdykcyjne, przekształcając ten organ w sąd administracyjny w sensie formalnym. Mimo regresu, jaki nastąpił w okresie II Cesarstwa, ewolucja funkcji jurysdykcyjnej doprowadziła do trwałego przekształcenia Rady Stanu w organ o charakterze sądowniczym z chwilą restytucji systemu republikańskiego w 1872 r.¹¹⁰

W XIX w. metamorfozie uległa też sama natura organu. Dotyczyło to w szczególności charakteru składu osobowego. W okresie napoleońskim silnie widoczna była jeszcze tradycja przedrewolucyjna, polegająca na powierzaniu funkcji członka RS osobom zasłużonym dla panującego, wywodzącym się z elity arystokratycznej i urzędniczej, a nawet samej rodziny panującego. W XIX w. korpus członków RS ukształtował się jako autonomiczny korpus urzędniczy, do którego dostęp został uzależniony od spełnienia kwalifikacji merytorycznych (w dziedzinie prawa, administracji i ekonomii), a awans następował na podstawie kryterium stażu zawodowego. Instytucja stopniowo traciła charakter ciała politycznego, zyskując cechy właściwe dla organu *stricto* technicznego (eksperskiego). Uległa również stopniowemu wyodrębnieniu i usamodzielnieniu w stosunku do struktury administracji aktywnej, tak w zakresie realizacji funkcji jurysdykcyjnej, jak również legislacyjno-doradczej. Gdy chodzi o konstytucyjne znaczenie Rady Stanu, nastąpiła zmiana akcentów. Pierwotnie instytucja ta upatrywana była jako organ doradczy, funkcjonujący przy szefie władzy wykonawczej i mający zapewnić mu merytorycznego wsparcie w procesie rządzenia. Stopniowo podstawowego znaczenia zaczęły nabierać zadania związane z zapewnieniem poszanowania przez administrację reguł państwa prawa i prawną ochroną podmiotów administrowanych.

3.1. Rada Stanu za czasów monarchii konstytucyjnej

Restauracja monarchii i przywrócenie na tron Burbonów w 1814 r. stanowiło pierwszą próbę zdolności adaptacyjnych Rady Stanu do odmiennych warunków ustrojowych. Za zniesieniem tej instytucji przemawiały argumenty polityczne

de facto to Rada Stanu uważana była za rzeczywisty sąd administracyjny (*véritable juge administratif*) – tenże, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 149.

¹¹⁰ Na temat funkcjonowania systemu *justice retenue* w latach 1814-1872 zob. tamże, s. 145-165.

(udział Rady Stanu w procesie rządzenia krajem przez Cesarza), jak i jurydyczne. Zwracano uwagę na niekompatybilność napoleońskiego tworu ustrojowego z założeniami monarchii konstytucyjnej¹¹¹. Przeciwnicy Rady Stanu sformułowali w 1814 r. tezę, że instytucja ta jest nie do pogodzenia z zasadami ustroju przedstawicielskiego (*régime représentatif*), gdyż stanowi formę uzurpacji władzy ustawodawczej przez ciało, które nie ma legitymacji powszechnej i nie podlega politycznej kontroli sprawowanej przez naród¹¹².

Jednak nawiązania do dawnej Rady Królewskiej, wyraźne w konstrukcji Rady Stanu, ułatwiły recepcję tego organu do systemu ustrojowego monarchii Burbonów. Recepcja ta oznaczała w praktyce powiązanie niektórych elementów koncepcji napoleońskich z możliwie daleko idącym przywróceniem rozwiązań dotyczących Rady Królewskiej, obowiązujących w okresie przedrewolucyjnym. Oznaczała przy tym istotny regres, gdy chodzi o konstytucyjne znaczenie Rady Stanu. Przestała ona pełnić rolę ośrodka kierowania polityką państwa i stała się ciałem urzędniczym (*corps administratif*), mających zapewniać merytoryczną i administracyjną obsługę głowy państwa – króla, od którego była w pełni uzależniona. Do króla należało powoływanie w skład Rady i zwracanie się o opinię w określonej sprawie (co w praktyce zdarzało się sporadycznie).

Ani Karta Konstytucyjna z dnia 4 czerwca 1814 r., ani Karta Konstytucyjna z dnia 14 sierpnia 1830 r. nie regulowały problematyki Rady Stanu. Jej autonomii, czy choćby bytu prawnego, nie gwarantowały przepisy ustawowe. Aż do 1845 r. kwestie dotycząca Rady Stanu regulowana była wyłącznie w ordonansach królewskich¹¹³. W efekcie król dysponował swobodą określania składu, zakresu zadań i organizacji wewnętrznej. Na mocy ordonansu z dnia 29 czerwca 1814 r. o organizacji Rady Stanu¹¹⁴ restytuowana została „Nasza Rada” (*Notre Conseil*), podzielona na dwa segmenty: Wysoką Radę (*Conseil d'En-Haut*), zwaną też Radą Ministrów (*Conseil des ministres*), i Radę Prywatną (*Conseil privé*) lub Radę Stron (*Conseil des parties*), która zgodnie z art. 5 ordonansu z 1814 r. miała być określana mianem Rady Stanu (*Conseil d'État*). W skład Wysokiej Rady weszli książęta krwi,

¹¹¹ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 65-67.

¹¹² J. Tulard, dz. cyt., s. 7. Zob. też S. Leroyer, dz. cyt., s. 42 i 43.

¹¹³ T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 269.

¹¹⁴ Dalej: ordonans z 1814 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 67-71.

kanclerz a także królewscy ministrowie i radcy stanu, których król powołał w jej skład. Rada Stanu składała się z ministrów, radców stanu oraz referentów. W 1814 r. zlikwidowano funkcję audytorów, przywróconą dopiero ordonansem z dnia 26 sierpnia 1824 r.¹¹⁵ Radców stanu powoływał na roczną kadencję monarcha. Raz do roku publikowano listę z wykazem nazwisk powołanych radców stanu. Ten tryb zapewniał królowi pełną kontrolę nad składem personalnym i podważał niezależność członków Rady Stanu. Sytuację nieco poprawił ordonans z 1824 r., który wprowadził kadencyjność funkcji radcy stanu i tryb indywidualnego odwoływania. Utworzono 5 formacji wewnętrznych zwanych komitetami (*comités*): Komitet ds. Legislacji, Komitet ds. Sporów, Komitet ds. Wewnętrznych, Komitet ds. Finansów oraz Komitet ds. Handlu, które podporządkowano ministerstwom. To ministrowie mieli kierować pracami komitetów¹¹⁶.

Osłabienie pozycji Rady Stanu przejawiało się również w wymiarze kompetencyjnym. Zgodnie z art. 8 ordonansu z 1814 r. organ ten miał rozpatrywać projekty ustaw i rządowych aktów reglamentacyjnych, opracowane w ramach poszczególnych komitetów. W praktyce liczba tekstów przygotowywanych przez komitety była znikoma. Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu zwołano dopiero w 1828 r.¹¹⁷ Najczęściej ministrowie powierzali prace nad projektem wyznaczonemu przez nich radcy stanu lub referentowi, który przygotowywał tekst w zaciszu gabinetu ministerialnego i przedstawiał go bezpośrednio ministrowi, z pominięciem Rady Stanu¹¹⁸. Stopniową marginalizację Rady Stanu w sferze prawodawstwa miała zahamować reforma z 1828 r. Część spraw rozpatrywanych przez komitety została wówczas zastrzeżona do właściwości Zgromadzenia Ogólnego¹¹⁹.

W okresie Restauracji marginalizacji w sferze tworzenia prawa towarzyszył proces ugruntowywania się organizacyjnej i funkcjonalnej samodzielności Rady

¹¹⁵ Podobnie jak w okresie rządów Bonapartego, Rada Stanu miała stać się szkołą kadr (*école préparatoire*) dla administracji i sądownictwa. To spośród audytorów wylaniano zasadniczo kandydatów na prefektów i sędziów. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 74-75, 104 i 109.

¹¹⁶ Podział na komitety i zakres ich właściwości przedmiotowej ulegały w okresie 1814-1872 ciągłym zmianom. Na temat przekształceń struktury wewnętrznej w dobie Monarchii zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 67; T. Sauvel, *Nivôse an VIII...*, dz. cyt., s. 145; J. Tulard, dz. cyt., s. 8.

¹¹⁷ Zob. J. Massot, Th. Girardot, dz. cyt., s. 17; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 269.

¹¹⁸ J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 26.

¹¹⁹ Ordonans z dnia 5 listopada 1828 r.

Stanu w sferze rozstrzygania sporów wynikłych z działalności administracji – mimo tego, że utrzymany był model jurysdykcji zastrzeżonej (*justice retenue*) w ostatniej instancji dla króla (szefa administracji), orzekającego „w swojej Radzie” (*Le Roi en son Conseil*)¹²⁰. Zgodnie z art. 9 ordonansu z 1814 r., do właściwości komitetu ds. sporów (*comité du contentieux*), będącego kontynuacją sekcji ds. sporów utworzonej w 1806 r., należało rozpatrywanie skarg na akty administracji, a także spraw dotyczących wyrażania zgody na pociągnięcie urzędników państwowych do odpowiedzialności przed sądami powszechnymi. Rada Stanu pozostała też organem pełniącym funkcję sądu kompetencyjnego, mającym zapewnić poszanowanie zasady rozdziału administracji i sądownictwa powszechnego¹²¹. Komitet wyjaśniał sprawy oraz sporządzał opinie wraz z projektami orzeczeń, które były rozpatrywane na posiedzeniu Rady Stanu i przedkładane królowi do podpisu przez Ministra Sprawiedliwości. Orzeczenia stawały się ostateczne z chwilą uzyskaniu podpisu króla¹²². W praktyce ustrojowej doby monarchii Burbonów konieczność uzyskania sankcji królewskiej pod orzeczeniem była, podobnie jak w czasach napoleońskich, formalnością. Monarcha nigdy nie odmówił sygnowania orzeczenia przyjętego przez Radę Stanu. Ugruntował się zwyczaj, zgodnie z którym król składał swój podpis na wykazie rozstrzygnięć, bez konieczności analizowania i sygnowania każdego pojedynczego projektu. Nigdy też monarcha nie skorzystał z trybu przewidzianego w art. 7 ordonansu z 1814 r., który pozwalał wyłączyć spór prawny spod właściwości Rady Stanu i przekazać go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów¹²³.

Okres Monarchii Lipcowej (1830-1848) nie przyniósł zasadniczych zmian prawnych, które dotyczyłyby organizacji czy zakresu kompetencji Rady Stanu. Na płaszczyźnie praktyki ustrojowej odnotować należy jednak pierwsze symptomy ugruntowywania się niezależności tego organu, a także wzrostu jego aktywności (głównie w sferze legislacji). W 1839 r. utworzono funkcję Wiceprzewodniczącego Rady, która została oddzielona od funkcji członka rządu. Wiceprzewodniczący miał

¹²⁰ J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 24.

¹²¹ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 75-78.

¹²² Zob. art. 14 i 16 ordonansu o organizacji Rady Stanu z dnia 23 sierpnia 1815 r. Zob. szerzej J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 155 i 156; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 72-74.

¹²³ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 68; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 271.

kierować pracami Rady Stanu pod nieobecność Ministra Sprawiedliwości, do którego formalnie należała funkcja Przewodniczącego¹²⁴. W dniu 21 lipca 1845 r. uchwalona została ustawa o Radzie Stanu¹²⁵, co było przejawem umocnienia się tego organu we francuskim systemie ustrojowym. Ustawodawca zasadniczo zachował dotychczasową organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania. Zgodnie z art. 1 ustawy z 1845 r. w skład Rady Stanu weszli ministrowie, radcy stanu, referenci oraz audytorzy. Funkcję Przewodniczącego zachował Minister Sprawiedliwości, ale bieżącymi pracami miał kierować Wiceprzewodniczący powoływany przez króla¹²⁶. Poszerzeniu uległy gwarancje niezależności członków. Wprowadzono zakaz łączenia funkcji radcy stanu i referenta w służbie zwyczajnej z jakąkolwiek inną funkcją w strukturach administracji¹²⁷. Dopuszczalne było zaś łączenie funkcji członka Rady Stanu z mandatem parlamentarnym. Dalszemu ograniczeniu uległa swoboda odwoływania ze składu. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ustawy z 1845 r., odwołanie radców stanu i referentów w służbie zwyczajnej przez monarchę mogło mieć miejsce jedynie na podstawie ordonansu królewskiego wydanego po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów i uzyskaniu kontrasygnaty Ministra Sprawiedliwości (Przewodniczącego Rady Stanu)¹²⁸. Gdy chodzi o zakres kompetencji konsultacyjnych, Rada Stanu wydawała opinie w sprawie projektów ustaw i rozporządzeń administracji publicznej, a także w każdej innej sprawie przedłożonej przez ministrów. Procedury konsultacji miały co do zasady fakultatywny charakter – z wyjątkiem rozporządzeń administracji publicznej, których projekty podlegały obligatoryjnie przedłożeniu Radzie Stanu¹²⁹. Pozwoliło to objąć merytoryczną weryfikacją sferę prawodawstwa rządowego.

W okresie Monarchii Lipcowej nastąpiło dalsze wzmocnienie pozycji Rady Stanu w sferze rozstrzygania sporów wynikłych z działania administracji. Wzrosła

¹²⁴ Zob. art. 2 ordonansu z dnia 18 września 1839 r. o organizacji Rady Stanu. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 104 i 105.

¹²⁵ Prace nad ustawą o Radzie Stanu rozpoczęły się po Rewolucji Lipcowej w 1830 r. W okresie 1830-1845 przedstawiono 7 projektów ustaw, kolejno odrzucanych przez parlament. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 92-95 i 107-113.

¹²⁶ Zob. tamże, s. 107 i 108.

¹²⁷ Zob. art. 5 ustawy z 1845 r.

¹²⁸ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 108 i 109.

¹²⁹ Art. 12 ustawy z 1845 r. Zob. J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 26; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 109.

liczba spraw, co wynikało w znacznej mierze z poszerzenia, w drodze orzecznictwa, zakresu dopuszczalności skargi na nadużycie władzy przez organ (*recours pour excès du pouvoir*)¹³⁰. Procesowi temu towarzyszyły reformy trybu postępowania ze skargami na działania administracji, które wzmacniały gwarancje procesowe stron i zbliżały procedurę przed Radą Stanu do procedur stosowanych przed sądami powszechnymi. Komitet ds. sporów został w 1831 r. przekształcony w komitet sądownictwa administracyjnego (*comité de justice administrative*), podzielony na dwie sekcje. Do komitetu należało zbadanie sprawy i przeprowadzenie postępowania przygotowawczego. W 1831 r. wprowadzono także zasadę jawności posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego w sprawie skarg na działalność administracji, a także pozwolono adwokatom skarżących na ustne przedstawianie stanowisk¹³¹. W celu zapewnienia jawności i bezstronności postępowania przyjęto również, że orzeczenia będą ogłaszane publicznie, zaś z udziału w głosowaniu nad rozstrzygnięciem wyłączeni zostali z mocy prawa radcy stanu nieobecni na posiedzeniu, na którym przedstawione były stanowiska stron, a także ci radcy stanu, którzy uczestniczyli – w ramach sekcji administracyjnej – w pracach nad projektem zaskarżonego aktu. Ogólne wyłączenie objęło też radców pełniących służbę nadzwyczajną poza Radą Stanu¹³². W 1831 r. utworzono przy Radzie Stanu urząd rzeczników interesu publicznego (*ministère public*)¹³³, zwanych też komisarzami królewskimi (*commissaires du roi*)¹³⁴, a od 1849 r. komisarzami rządowymi (*commissaires du gouvernement*)¹³⁵. Funkcja ta powierzana była referentom lub audytorom. Co prawda ordonans z dnia 12 marca 1831 r. nie precyzował dokładnie ani zadań, ani statusu rzeczników (komisarzy), niemniej przewidywał, że będą oni

¹³⁰ Po 1830 r. liczba spraw dotyczących sporów administracyjnych (*contentieux administratif*) wzrosła z ponad 300 rocznie w końcowym okresie I Cesarstwa, przez ok. 400 w dobie Restauracji, do prawie 700 w okresie Monarchii Lipcowej. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 95.

¹³¹ Zmiany te wprowadzone zostały na mocy ordonansu z dnia 2 lutego 1831 r. o trybie rozpoznawania spraw spornych (*contentieux*) przedstawianych Radzie Stanu. Zob. szerzej J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 156 i 157; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 96-98.

¹³² Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 102 i 103.

¹³³ Ordonans z dnia 12 marca 1831 r. o zmianie ordonansu z dnia 2 lutego 1831 r. i o ustanowieniu rzecznika interesu publicznego w ramach komitetu ds. sporów. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 98-103.

¹³⁴ Ordonans z dnia 18 września 1839 r.

¹³⁵ Regulamin wewnętrzny RS z dnia 26 maja 1849 r. Zob. N. Rainaud, *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État*, Paris 1996; T. Sauvel, *Les origines des commissaires du gouvernements auprès du Conseil d'État statuant au contentieux*, RDP z 1949, s. 5-36.

wysłuchani w trakcie posiedzeń zwołanych w przedmiocie sporów wynikających z działania administracji. W praktyce rzecznicy (komisarze) stali się nie tyle stroną przeciwną wobec strony skarżącej, co obrońcą interesu publicznego i jednolitości orzecznictwa. W trakcie posiedzenia rzecznik przedstawiał (niezależnie od sprawozdawcy) swoje konkluzje do sprawy wraz z wnioskami wynikającym z orzecznictwa i proponowanym kierunkiem rozstrzygnięcia¹³⁶. Ustawa z 1845 r. utrzymała system jurysdykcji w sprawach administracyjnych zastrzeżonej (*justice retenue*) formalnie dla szefa egzekutywy (króla), przenosząc jednocześnie na poziom ustawowy gwarancje wynikające z zasady jawności posiedzeń oraz udziału pełnomocnika skarżącego i komisarza królewskiego¹³⁷. Przewidywała też pierwsze mechanizmy, które ograniczały prawnie swobodę decyzyjną monarchy w wypadku, gdyby nie podzielał on stanowiska Rady Stanu. Jeśli monarcha zamierzał wydać orzeczenie odbiegające od projektu przyjętego przez Radę Stanu, musiał zasięgnąć opinii Rady Ministrów, a dodatkowo takie orzeczenie musiało być opatrzone uzasadnieniem i opublikowane we właściwym dzienniku publikacyjnym¹³⁸.

3.2. Rada Stanu II Republiki

Wydarzenia Wiosny Ludów z 1848 r. przyniosły upadek monarchii konstytucyjnej i ustanowienie republikańskiego systemu rządów, opartego na zasadzie podziału władzy¹³⁹. Niektóre rozwiązania przyjęte w Konstytucji z dnia 4 listopada 1848 r. zmierzały jednak wyraźnie do zapewnienia parlamentowi dominującej pozycji ustrojowej. Nawiązywały tym samym do modelu rządów zgromadzenia (*régime d'assemblée*). Ten zwrot konstytucyjny nie doprowadził jednak do zniesienia Rady Stanu, a to mimo jej napoleońskiej genezy oraz wyraźnego nawiązania do tradycji monarchii przedrewolucyjnej. Po prawie 50 latach istnienia Rada Stanu miała ugruntowaną pozycję ustrojową, a także znakomity dorobek orzeczniczy dotyczący reguł funkcjonowania administracji

¹³⁶ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 99.

¹³⁷ Zob. tamże, s. 110-111.

¹³⁸ Art. 24 ustawy z 1845 r. Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 147 i 148; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 24; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 111 i 112; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 274 i 275.

¹³⁹ Zob. M. Morabito, dz. cyt., s. 228-234.

i ochrony praw podmiotów administrowanych. W 1848 r. nie budziła żadnych kontrowersji kwestia pozostawienia tego organu w strukturze instytucjonalnej państwa. Co więcej, jego pozycja konstytucyjna uległa gruntownej redefinicji i wyeksponowaniu: Rada Stanu miała stać się swoistym substytutem izby wyższej w systemie parlamentaryzmu jednoizbowego¹⁴⁰. Jako izba „refleksji”, Rada Stanu miała korygować działania Zgromadzenia Narodowego oraz odgrywać rolę mediatora w wypadku konfliktu między parlamentem i prezydentem¹⁴¹. Innymi słowy, Rada Stanu miałaby ponownie stać się ciałem o charakterze *par excellence* politycznym, a nie tylko organem doradczo-eksperskim wobec głowy państwa oraz ministrów¹⁴². Jak zauważył A. de Tocqueville, nie udało się Rady Stanu w pełni przekształcić w „trzecią władzę” (*troisième pouvoir*), niemniej stała się ona „czymś więcej niż doradcą administracyjnym” i „czymś zdecydowanie mniej niż ciałem ustawodawczym”¹⁴³.

W 1848 r. nastąpiła też ponowna konstytucjonalizacja Rady Stanu. Po raz pierwszy poświęcony jej został cały rozdział (VI), umiejscowiony po rozdziałach dotyczących władzy ustawodawczej (IV) i władzy wykonawczej (V), zaś przed rozdziałami o administracji (VII) i sądownictwie (VIII). Ustrojodawca umiejscowił Radę Stanu poza klasycznym podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Dokonał przy tym istotnego przesunięcia w strukturze władzy publicznej. O ile Rada Stanu była tradycyjnie powiązana z egzekutywą, to w II Republice nastąpiło jej oddzielenie od szefa rządu i powiązanie z parlamentem (Zgromadzeniem Narodowym). Parlament, który stać się miał rzeczywistym ośrodkiem władzy państwowej, potrzebował efektywnych instrumentów do kierowania polityką państwa. Rada Stanu miała stać się jednym ze środków, które umożliwiłyby Izbie sprawne rządzenie krajem. Zapewniała wsparcie głównie w dziedzinach legislacji oraz kontroli funkcjonariuszy państwowych, pozostając jednocześnie w „doskonałej niezależności względem władzy wykonawczej”¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 142 i 143; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁴¹ J.-P. Chaline, dz. cyt., s. 11

¹⁴² Zob. J.-P. Chaline, dz. cyt., s. 11 i 12; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁴³ Przywołuję za B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 118.

¹⁴⁴ J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 143.

Taki zabieg oznaczał osłabienie egzekutywy, co stanowiło konsekwencję redefinicji relacji łączących ją z władzą ustawodawczą w systemie rządów zgromadzenia.

Zgodnie z art. 72 Konstytucji z 1848 r. radców stanu, na 6-letnie kadencje, wybierać miało Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów (*majorité absolue*) w głosowaniu tajnym. W terminie 2 miesięcy od dnia rozpoczęcia nowej kadencji parlamentu wymianie podlegała połowa składu Rady Stanu. Radcy stanu odwołani mogli być wyłącznie przez Izbę, na wniosek Prezydenta Republiki¹⁴⁵. Nowy tryb wyłaniania składu osobowego, a także mechanizm częściowej jego wymiany po kolejnych wyborach parlamentarnych wzmacniały ryzyko polityzacji Rady Stanu, osłabienia niezależności radców stanu oraz obniżenia poziomu merytorycznego ich przygotowania. Niemniej włączenie tego organu w proces stanowienia ustaw oraz kontrolę funkcjonariuszy państwowych (zadania będące domeną parlamentu) wymagało zapewnienia relacji zaufania, „wręcz solidarności”, między Zgromadzeniem i Radą Stanu¹⁴⁶. Na mocy art. 16 ustawy organicznej z dnia 3 marca 1849 r. o Radzie Stanu¹⁴⁷ przy Radzie Stanu utworzono funkcje referentów i audytorów. Referentów powoływał prezydent z listy kandydatów ustalonej przez Przewodniczącego Rady oraz przewodniczących sekcji¹⁴⁸. Na stanowisko audytora nabór następował na podstawie wyników osiągniętych w postępowaniu konkursowym¹⁴⁹. Funkcję Przewodniczącego Rady Stanu pełnił z urzędu Wiceprezydent Republiki¹⁵⁰, wybrany przez Zgromadzenie Narodowe spośród 3 kandydatów przedstawionych przez prezydenta¹⁵¹. Ustawa organiczna z 1849 r. utrzymała funkcję Wiceprzewodniczącego Rady¹⁵², który był jednocześnie przewodniczącym sekcji ds. legislacji.

Ustrojodawca powierzył Radzie Stanu zadania w sprawach prawodawstwa, administracji oraz rozstrzygania sporów sądowoadministracyjnych¹⁵³, co znalazło odzwierciedlenie w strukturze wewnętrznej organu. W okresie II Republiki Rada

¹⁴⁵ Zob. art. 74 Konstytucji z 1848 r.

¹⁴⁶ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 121 i 122.

¹⁴⁷ Dalej: ustawa organiczna z 1849 r.

¹⁴⁸ Zob. art. 17 ustawy organicznej z 1849 r.

¹⁴⁹ Zob. art. 20 ustawy organicznej z 1849 r.

¹⁵⁰ Zob. art. 71 Konstytucji z 1848 r.

¹⁵¹ Zob. art. 70 ust. 1 Konstytucji z 1848 r. Zob. J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁵² Zob. art. 27 ustawy organicznej z 1849 r.

¹⁵³ Zob. art. 75 ust. 1-3 Konstytucji z 1848 r.

Stanu została podzielona na 3 sekcje: legislacyjną, administracyjną oraz ds. sporów (przy czym sekcja administracyjna podzielona została na 3 komitety)¹⁵⁴. Zgodnie z art. 75 ust. 4 Konstytucji, parlament mógł powierzyć Radzie Stanu inne zadania niż te, które zostały wymienione w Konstytucji.

W warunkach ustrojowych II Republiki funkcja legislacyjna Rady Stanu uległa wzmocnieniu. Jak stanowił art. 75 ust. 1 Konstytucji z 1848 r., zasięgnięcie opinii w sprawie rządowego projektu ustawy miało być obligatoryjne wówczas, jeśli ustawa tak stanowi. Zaopiniowaniu podlegać mogła też propozycja ustawy przedstawiona przez parlamentarzystów, jeśli Izba tak postanowi. Zgodnie z ustawą organiczną z 1849 r. do właściwości Rady Stanu należało opiniowanie wszystkich rządowych projektów ustaw (art. 1), a także wydawanie opinii o projektach, które zostały przedstawione przez Zgromadzenie Narodowe (art. 2). Ponadto, na wniosek rządu Rada Stanu przygotowywała oraz redagowała projekty ustaw rządowych (art. 3)¹⁵⁵.

W sprawach administracyjnych Rada Stanu korzystała z kompetencji ogólnej do wydawania opinii we wszystkich sprawach, które zostały jej przekazane przez prezydenta lub przez ministrów¹⁵⁶. Z ustrojowego punktu widzenia zasadnicze znaczenie miały zadania realizowane w dziedzinie prawodawstwa rządowego i nadzoru nad administracją. Art. 75 ust. 2 Konstytucji z 1848 r. powierzył Radzie Stanu opracowywanie projektów rozporządzeń administracji publicznej. Projekty aktów normatywnych egzekutywy były przygotowywane zazwyczaj na wniosek rządu, niemniej Zgromadzenie Narodowe mogło udzielić Radzie Stanu „specjalnego upoważnienia” do opracowania „samodzielnie” (tj. z pominięciem właściwego resortu) określonego aktu wykonawczego¹⁵⁷. Zgodnie z art. 75 ust. 3 Konstytucji z 1848 r. Rada Stanu miała wykonywać w stosunku do organów administracji publicznej uprawnienia kontrolne i nadzorcze, przekazane na mocy ustawy. Należało do niej badanie, na wniosek Zgromadzenia Narodowego lub

¹⁵⁴ Zob. art. 26 ustawy organicznej z 1849 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 133; J.-P. Chaline, dz. cyt., s. 12.

¹⁵⁵ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 129.

¹⁵⁶ Zob. art. 5 ustawy organicznej z 1849 r.

¹⁵⁷ Zob. art. 4 ustawy organicznej z 1849 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 129; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 25.

prezydenta, aktów urzędowych urzędników państwowych, oprócz aktów głowy państwa¹⁵⁸. Mechanizm przypominał, z jednej strony, instrument kontroli parlamentarnej, jakim jest komisja śledcza, a z drugiej strony, postępowanie dyscyplinarne prowadzące do egzekwowania politycznej odpowiedzialności funkcjonariuszy¹⁵⁹. Co więcej, skorzystanie przez prezydenta z kompetencji do odwołania funkcjonariuszy państwowych wybranych przez obywateli uzależnione zostało od uzyskania zgody Rady Stanu¹⁶⁰. Rada Stanu stała się tym samym instytucją kontroli nad działaniami funkcjonariuszy i jednocześnie gwarantem ich niezależności. Zapewniała pośrednią kontrolę nad korzystaniem przez głowę państwa z prerogatywy do stosowania prawa łaski. Ułaskawienie wymagało uprzedniego zasięgnięcia opinii RS¹⁶¹.

Konstytucja z 1848 r. nie przesądziła modelu rozpatrywania sporów prawnych wynikających z aktów administracji¹⁶². Ustawodawca II Republiki, uwzględniając stanowisko doktryny, po raz pierwszy w dziejach francuskiego ustroju odstąpił od systemu jurysdykcji zastrzeżonej (*justice retenue*) dla szefa administracji na rzecz jurysdykcji „delegowanej” (*justice déléguée*) sprawowanej przez organ o charakterze sądowym. Rada Stanu została przekształcona w sąd administracyjny¹⁶³. Utraciła jednakże kompetencję do rozpatrywania sporów o właściwość między administracją i sądami powszechnymi na rzecz Trybunału Kompetencyjnego¹⁶⁴. W myśl z art. 6 ustawy organicznej z 1849 r. Rada Stanu

¹⁵⁸ Zob. art. 99 Konstytucji z 1848 r.

¹⁵⁹ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 124.

¹⁶⁰ Zob. art. 65 Konstytucji z 1848 r.

¹⁶¹ Zob. art. 55 ust. 1 Konstytucji z 1848 r.

¹⁶² Niemniej pierwotny projekt Konstytucji z 1848 r. przewidywał ustanowienie odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, złożonego z trybunałów administracyjnych (po jednym w departamencie) oraz najwyższego trybunału administracyjnego (*tribunal administratif supérieur*). W trakcie prac konstytucyjnych silne poparcie miała też koncepcja pozostawienia kompetencji jurysdykcyjnych Rady Stanu. Rozstrzygnięcie tej kwestii postanowiono odłożyć (B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 123 i 124).

¹⁶³ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 148 i 157.

¹⁶⁴ Zgodnie z art. 89 Konstytucji z 1848 r. spory kompetencyjne między organami administracji i organami władzy sądowej (sądami powszechnymi) miały być regulowane przez specjalny trybunał (*tribunal spécial*) złożony z sędziów Sądu Kasacyjnego i radców stanu Rady Stanu w równej liczbie (po 4; por. art. 64 ustawy organicznej z dnia 3 marca 1849 r. o Radzie Stanu), wybranych przez członków tych organów spośród siebie na 3-letnią kadencję. Funkcję przewodniczącego Trybunału Kompetencyjnego objął Minister Sprawiedliwości. W myśl art. 47 ustawy organicznej z 1849 r., Ministrowi Sprawiedliwości przysługiwała kompetencja do przedstawienia Trybunałowi sprawy, która zawisła przed sekcją ds. sporów Rady Stanu, i która nie należała do kategorii sporów sądowo-administracyjnych (*contentieux administratif*). Trybunał Kompetencyjny zniesiony został w 1852 r. po upadku II Republiki. W okresie II Cesarstwa przywrócono system jurysdykcji zastrzeżonej, w którym Rada Stanu odzyskała kompetencje do badania sporów

miała orzekać w ostatniej instancji w sprawach dotyczących sporów wynikłych z działania administracji. W celu zapewnienia bezstronności i niezależności przy orzekaniu dokonano (kosztem spójności instytucjonalnej tego organu) wyłączenia spraw z zakresu sporów administracyjnych spod właściwości Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu i przekazania kompetencji jurysdykcyjnych wyłącznie sekcji ds. spornych¹⁶⁵. Zgromadzenie, w którym zasiadali wszyscy radcy stanu (niezależnie, czy pełnili funkcje sędziowskie w sekcji ds. spornych, czy funkcje doradcze w sekcjach administracyjnych), orzekało jedynie w wypadkach, gdy Minister Sprawiedliwości zaskarżył wyrok wydany przez sekcję, podnosząc zarzut nadużycia kompetencji albo naruszenia ustawy¹⁶⁶.

3.3. Restytucja napoleońskiego modelu Rady Stanu

Powrót do władzy bonapartystów po obaleniu systemu republikańskiego w grudniu 1851 r. oznaczał także w wymiarze konstytucyjnym powrót do koncepcji ustrojowych doby Napoleona Bonapartego. Konstytucja z dnia 14 stycznia 1852 r., wzorowana na Konstytucji z 1799 r., przewidywała koncentrację władzy publicznej w rękach głowy państwa (Prezydenta Republiki, następnie Cesarza Francuzów¹⁶⁷), który miał rządzić „poprzez” ministrów, Senat, Ciało Ustawodawcze, a także Radę Stanu¹⁶⁸. Władza ustawodawcza miała być sprawowana wspólnie przez Prezydenta, Senat i Ciało Ustawodawcze¹⁶⁹. Republikańska Rada Stanu uległa rozwiązaniu, a wykonywanie jej zadań powierzono komisji konsultacyjnej¹⁷⁰. Rada Stanu została restytuowana pod koniec stycznia 1852 r.¹⁷¹ Miała już jednak kształt

kompetencyjnych. Trybunał Kompetencyjny restytuowano – jak się okazało na stałe – w 1872 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 118-119, 125-128 i 137-138.

¹⁶⁵ Zob. art. 36 ustawy organicznej z 1849 r.

¹⁶⁶ Zob. art. 46 ustawy organicznej z 1849 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt. s. 134-137; T. Sauvel, *La «justice retenue»...*, dz. cyt., s. 277.

¹⁶⁷ Zgodnie z art. 2 Konstytucji 1852 r. władza wykonawcza (*Gouvernement de la République*) została „powierzona” na okres 10 lat dotychczasowemu Prezydentowi Republiki – Ludwikowi Napoleonowi Bonapartemu. Funkcję Prezydenta Republiki objął Ludwik Napoleon Bonaparte (od 1852 r. – Napoleon III, Cesarz Francuzów). Zob. uwagi: M. Morabito, dz. cyt., s. 251-258.

¹⁶⁸ Zob. art. 3 Konstytucji z 1852 r.

¹⁶⁹ Zob. art. 4 Konstytucji z 1852 r.

¹⁷⁰ Dekret z dnia 2 grudnia 1851 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 144 i 145; T. Sauvel, *La «justice retenue»...*, dz. cyt., s. 278; V. Wright, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 13.

¹⁷¹ Dekret organiczny o Radzie Stanu z dnia 25 stycznia 1852 r. Zob. szerzej *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 7 i 8; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 147-151.

instytucjonalny właściwy dla napoleońskich tradycji ustrojowych oraz nowy skład osobowy. Zgodnie z art. 48 Konstytucji z 1852 r. radców stanu powoływał oraz odwoływał Prezydent Republiki¹⁷². Głowie państwa przysługiwało też prawo przewodniczenia posiedzeniom Rady Stanu i kierowania jej pracami¹⁷³. Faktycznie zadania te realizował desygnowany przez prezydenta Wiceprzewodniczący. W posiedzeniach uczestniczyli (z prawem udziału w głosowaniu) ministrowie¹⁷⁴, a w okresie Cesarstwa, za zgodą Cesarza, także książęta krwi¹⁷⁵.

Ustrojową pozycję Rady wyznaczały przepisy zamieszczone w osobnym tytule VI („O Radzie Stanu”) Konstytucji z 1852 r. Zgodnie z jej art. 50, będącym w istocie kalką art. 52 Konstytucji z 1799 r, Rada Stanu miała, pod kierownictwem prezydenta, redagować projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej, a także rozwiązywać problemy, które wynikałyby z działania administracji. Jej zadania objęły zatem (tak jak w latach 1799-1814) dziedziny ustawodawstwa, prawodawstwa rządowego i nadzoru nad strukturami administracji. Zakres zadań został następnie sprecyzowany i rozwinięty w przepisach dekretu organicznego z dnia 25 stycznia 1852 r. o Radzie Stanu. W jego art. 1 tego dekretu Rada miała redagować projekty ustaw, a następnie prezentować je i popierać w toku dyskusji na posiedzeniu Ciała Ustawodawczego. Przedkładać miała także propozycje dekretów regulujących: a) sprawy administracyjne, które zostały jej przedstawione do rozpatrzenia na podstawie przepisów ustawowych lub reglamentacyjnych, b) spory wynikające z działania administracji, a także c) spory kompetencyjne między organami administracji i sądami. Zasięgnięcie opinii było obowiązkowe w wypadku projektu dekretu, który wprowadzał rozporządzenie administracji publicznej, lub który musiał być wydany w formie takiego rozporządzenia. Do Rady Stanu należało ponadto rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych urzędników państwowych, których

¹⁷² Powoływał też członków Rady Stanu pełniących funkcje referentów i audytorów. W dobie II Cesarstwa rozbudowany został system naboru na stopień audytora oparty o tryb konkursowy. Głowa państwa dokonywała wyboru spośród tych kandydatów, którzy otrzymali najlepsze oceny przyznane przez komisję przeprowadzającą egzamin ustny, złożoną z kilku radców stanu. Zob. J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 26.

¹⁷³ Zob. art. 49 Konstytucji z 1852 r., a także art. 2 *sénatus-consulte* z dnia 25 grudnia 1852 r. o interpretacji i zmianie Konstytucji z dnia 14 stycznia 1852 r.

¹⁷⁴ Zob. art. 53 Konstytucji z 1852 r.

¹⁷⁵ Zob. art. 7 *sénatus-consulte* z dnia 25 grudnia 1852 r. o interpretacji i zmianie Konstytucji z dnia 14 stycznia 1852 r.

akty urzędowe zostały jej przedłożone przez prezydenta¹⁷⁶. Szczególnie silna była pozycja ustrojowa tego organu w dziedzinie legislacji. Restytuowano mechanizmy, które dawały egzekutywie możliwość kontrolowania toku prac parlamentarnych za pośrednictwem Rady Stanu¹⁷⁷. Podczas debaty nad projektem ustawy na posiedzeniu Ciała Ustawodawczego stronę rządową reprezentowali radcy stanu wskazani przez prezydenta¹⁷⁸. Poprawki zgłaszane przez deputowanych i przyjęte przez komisję parlamentarną podlegały obligatoryjnemu zaopiniowaniu przez Radę Stanu przed ich przedłożeniem na posiedzeniu plenarnym. W wypadku opinii negatywnej, o dopuszczalności lub zasadności poprawki Konstytucja z 1852 r. wykluczała możliwość przedłożenia jej Ciału Ustawodawczemu¹⁷⁹.

Powrót do bonapartystycznych tradycji ustrojowych oznaczał regres, jeśli chodzi o funkcję jurysdykcyjną Rady Stanu. Zniesiono samodzielne kompetencje sądownicze¹⁸⁰. Rozstrzyganie sporów wynikających z działania administracji oraz sporów kompetencyjnych między administracją i sądami powszechnymi ponownie przeniesiono na głowę państwa (*justice retenue*). Rada Stanu przedkładała szefowi egzekutywy projekty rozstrzygnięć (w formie projektów dekrétów)¹⁸¹. Sprawa badana była przez sekcję ds. sporów. Jej raport, stanowiska skarżących (wnoszone za pośrednictwem adwokata) oraz konkluzje komisarzy rządowych rozpatrywane były następnie na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ds. Sporów (*Assemblée du contentieux*), w którego skład wchodził radcy stanu przypisani do sekcji ds. sporów oraz 10 radców stanu reprezentujących 5 sekcji konsultacyjnych (po 2 z każdej sekcji). Radcy stanu reprezentujący sekcje administracyjne podlegali wyłączeniu od rozpatrywania skarg na akty ministrów w przypadkach, gdy wcześniej uczestniczyli w ich opracowywaniu. Projekty orzeczeń, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne,

¹⁷⁶ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 147 i 148; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 25-27; V. Wright, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 14.

¹⁷⁷ Jak zauważał B. Pacteau, Rada Stanu stanowiła w tym zakresie „już nie tylko współpracownika egzekutywy”, lecz została wyposażona w instrumenty „kontroli nad organem przedstawicielskim narodu” (tenże, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 146).

¹⁷⁸ Zob. art. 51 Konstytucji z 1852 r.

¹⁷⁹ Zob. art. 40 Konstytucji z 1852 r. Tryb ten został uchylony dopiero na podstawie *sénatus-consulte* z dnia 8 września 1869 r. o zmianie niektórych artykułów Konstytucji, którego art. 8 ust. 2 przewidywał, że w wypadku braku porozumienia między rządem i komisją parlamentu w sprawie poprawki do projektu ustawy Rada Stanu wyraża opinię, ale spór ostatecznie rozstrzygało Ciałło Ustawodawcze. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 146 i 147.

¹⁸⁰ J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 158 i 159.

¹⁸¹ Zob. art. 1 dekretu organicznego z dnia 25 stycznia 1852 r. o Radzie Stanu.

były przedstawiane do podpisu prezydentowi przez Wiceprzewodniczącego. Dekret wymagał kontrasygnaty Ministra Sprawiedliwości, a w wypadku, gdyby prezydent zamierzał wydać rozstrzygnięcie odmienne od stanowiska Rady Stanu, dekret musiał być opublikowany we właściwym dzienniku publikacyjnym¹⁸². W 1864 r. przeprowadzono reformę ułatwiającą dostęp skarżących do Rady Stanu. Skargi na akty administracji wnoszone ze względu na brak kompetencji (*incompétence*) lub nadużycie władzy (*excès de pouvoir*) zostały zwolnione z dodatkowych opłat (poza należnościami z tytułu opłat stemplowych i rejestrowych) oraz przymusu adwokackiego¹⁸³. Poszerzeniu uległ zakres przedmiotowy skargi do Rady Stanu, która stała się dopuszczalna również w wypadku zwłoki ministra w wydaniu decyzji w przedmiocie odwołania strony od decyzji podległego mu organu administracji (*décisions implicites de rejet*)¹⁸⁴.

Poza zadaniami legislacyjnymi, administracyjnymi i jurysdykcyjnymi pod rządami bonapartystów restytucji uległy dwie inne funkcje, powierzone Radzie Stanu w 1799 r.: nadzoru i kontroli nad administracją terytorialną oraz „kuźni kadr” administracyjnych. Na podstawie dekretu z dnia 2 lutego 1853 r. wyznaczono 7 radców stanu, którzy zostali upoważnieni do dokonywania inspekcji pracy prefektów. Audytoriat przekształcono zaś w swoistą „szkołę administracji”. Spośród audytorów, których liczba stopniowo wzrastała, rekrutowani byli urzędnicy administracji państwowej¹⁸⁵.

4. Rada Stanu we francuskiej tradycji republikańskiej (1872-1958)

Rada Stanu utworzona została w 1799 r. w warunkach ustrojowych, które zakładały kumulację władzy państwowej w rękach głowy państwa i szefa

¹⁸² Zob. art. 17-24 dekretu organicznego z dnia 25 stycznia 1852 r. o Radzie Stanu. Zob. szerzej B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 149-151; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 278 i 279.

¹⁸³ Zob. art. 1 dekretu z dnia 2 listopada 1864 r. o procedurze przed Radą Stanu w sprawach spornych wiążących administrację oraz o regułach, jakie mają być stosowane przez ministrów w sprawach spornych. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 157 i 158; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 281.

¹⁸⁴ Zob. art. 7 dekretu z 1864 r., zgodnie z którym minister dysponował 4-miesięcznym terminem na wydanie decyzji w sprawie odwołania (*recours*) od decyzji wydanej przez organ administracji podległy temu ministrowi. Po upływie tego terminu, jeśli nie została wydana żadna decyzja, strony mogły uznać, że ich odwołanie zostało odrzucone i wnieść sprawę do RS. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 160; T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 281; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 17 i 18.

¹⁸⁵ Zob. V. Wright, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 14.

egzekutywy. Zasadnicze zadanie Rady Stanu sprowadzało się do zapewnienia władzy wykonawczej wsparcia w procesie rządzenia państwem. Niektóre jej kompetencje miały jednak antyparlamentarny charakter. Niezależnie od tego Rada Stanu została recypowana do struktury instytucjonalnej republikańskiego systemu ustrojowego. W 1848 r. recepcja ta dokonała się przez podstawienie Zgromadzenia Narodowego w miejsce głowy państwa. Niezmieniony pozostał jednocześnie charakter relacji łączących Radę Stanu z organem, wobec którego pełnić miała funkcję ciała pomocniczego. Zupełnie inaczej recepcja ta przebiegła na początku III Republiki. Po upadku Cesarstwa nastąpiła w 1872 r. reorganizacja Rady Stanu, która wyznaczyła współczesny kształt tej instytucji¹⁸⁶. Silna pozycja parlamentu spowodowała osłabienie funkcji legislacyjnej Rady Stanu¹⁸⁷, w szczególności w zakresie projektów ustaw. Niemniej Rada Stanu nie została (tak jak w II Republice) podporządkowana izbom. Utrzymano jej zależność wobec organów władzy wykonawczej. Rada Stanu miała nadal wykonywać zadania opiniodawcze na rzecz rządu. Wobec daleko idącego ograniczenia jej wpływu na proces legislacyjny w praktyce skoncentrowała swoją aktywność na kwestiach dotyczących funkcjonowania egzekutywy oraz podległej administracji. Głównym przedmiotem kontroli Rady Stanu stały się akty prawodawstwa rządowego. Jednocześnie nastąpiło daleko idące wzmocnienie uprawnień w dziedzinie rozstrzygania skarg na działania administracji¹⁸⁸. W 1872 r. powierzono Radzie Stanu kompetencje sądownicze w sprawach dotyczących sporów administracyjnych (*contentieux administratif*). W warunkach ustroju republikańskiego Rada Stanu stała się w sądem administracyjnym. Jednocześnie od czasu IV Republiki odnotować należy proces systematycznego wzmocniania jej uprawnień opiniodawczych w dziedzinie legislacji (w tym ustawodawstwa). Proces ten był związany z „racjonalizacją” parlamentarnego systemu rządów.

¹⁸⁶ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 184 i 185.

¹⁸⁷ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 9 i 10; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain*, RA z 1999, nr 8, s. 33; J. Massot, Th. Girardot, dz. cyt., s. 19.

¹⁸⁸ Mówi się niekiedy o „asymetrii” funkcji konsultacyjnej i jurysdykcyjnej na korzyść tej drugiej (P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 33).

4.1. Recepja republikańskiego modelu Rady Stanu (III Republika)

Upadek reżimu napoleońskiego w 1870 r. stanowił kolejny moment przełomowy w historii Rady Stanu. Rząd Obrony Narodowej zawiesił ją do czasu „reorganizacji”¹⁸⁹. Nie rozważano jednak jej zniesienia. Dzięki relatywnie daleko posuniętej wstrzemięźliwości w dobie II Cesarstwa udało się Radzie Stanu uniknąć zaangażowania w bieżącą politykę i skoncentrować się na zadaniach w zakresie rozpoznawania skarg na akty administracji. Rozbudowała liberalne orzecznictwo, dzięki czemu w opinii powszechnej upatrywana była jako gwarancja ochrony wolności i praw obywateli¹⁹⁰. W 1870 r. zadania administracyjne i jurysdykcyjne niecierpiące zwłoki, wykonywane dotychczas przez Radę Stanu, powierzono Komisji Tymczasowej¹⁹¹. Reorganizację przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu¹⁹², uchwalonej zanim zakończyły się prace nad nową konstytucją (1875 r.)¹⁹³. To z tego względu problematyka dotycząca Rady Stanu nie została unormowana w ustawach konstytucyjnych z 1875 r.

Rozwiązania przyjęte w 1872 r. okazały się determinujące dla republikańskiego modelu Rady Stanu (*Conseil d'État républicain*). Zakładały zacieśnienie instytucjonalnych relacji łączących ten organ z parlamentem, a także osłabienie funkcji legislacyjnej przy jednoczesnym poszerzeniu kompetencji jurysdykcyjnych w zakresie sporów prawnych wiążących administrację. Rada Stanu przestała być organem pomocniczym na użytek szefa egzekutywy. Została przekształcona w organ sądowniczy o samodzielnych kompetencjach jurysdykcyjnych. W 1872 r. odstąpiono do modelu jurysdykcji zastrzeżonej dla głowy państwa (*justice retenue*) na rzecz modelu jurysdykcji powierzonej organowi

¹⁸⁹ Zob. art. 1 dekretu z dnia 15 grudnia 1870 r., który rozpoczynał się od formuły: „W oczekiwaniu na reorganizację Rady Stanu (...)”.

¹⁹⁰ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 211-214; J.-P. Machelon, *L'avènement de la Troisième République (1870-1879)*, RA z 1998, nr specjalny, s. 23-25; V. Wright, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 14-18.

¹⁹¹ Dekret z dnia 15 grudnia 1870 r. dotyczący Rady Stanu. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 177-183; R. Drago, *La loi du 24 mai 1872*, „Études et documents du Conseil d'État” z 1973, s. 13 i 14; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 33.

¹⁹² Dalej: ustawa z 1872 r.

¹⁹³ Na temat prac nad projektem ustawy o reorganizacji Rady Stanu zob. szerzej B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 185-187; R. Drago, *La loi*, s. 13-20; V. Wright, *La réorganisation du Conseil d'État en 1872*, „Conseil d'État. Études et documents” z 1973, s. 21-61.

władzy sądowniczej (*justice déléguée*). Decyzja ta podjęta została jednomyślnie. Choć istniał konsensus co do potrzeby odejścia od systemu *justice retenue* na rzecz systemu *justice déléguée*, brana była pod uwagę zarówno koncepcja utworzenia sądownictwa administracyjnego i powierzenia Radzie Stanu kompetencji sądowno-administracyjnych, jak i koncepcja przeniesienia tych kompetencji na sądy powszechne¹⁹⁴.

W sferze ustawodawstwa kompetencje Rady Stanu uległy istotnemu ograniczeniu nawet w porównaniu z rozwiązaniami z okresu II Republiki. W warunkach III Republiki, której ustrój konstytucyjny opierał się na zasadzie supremacji ciała ustawodawczego¹⁹⁵, procedury konsultacyjne w sprawach projektów ustaw miały jedynie charakter fakultatywny, a ich przeprowadzenie uzależnione zostało zasadniczo od woli parlamentu. W praktyce Rada Stanu konsultowana była rzadko. Zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. a i b ustawy z 1872 r. Rada Stanu wydawać miała opinie o parlamentarnych projektach ustaw, jeśli Zgromadzenie Narodowe podejmie decyzję o przedłożeniu takiego tekstu do konsultacji. Opinie wydawała również w sprawie projektów ustaw rządowych, jeśli obowiązek zasięgnięcia opinii przewidywał osobny dekret. Rząd miał ponadto możliwości udzielenia radcom stanu indywidualnych upoważnień do reprezentowania strony rządowej w pracach parlamentarnych nad projektami ustaw, które uprzednio zaopiniowane zostały przez Radę Stanu (art. 8 ust. 4). Ustawa z 1872 r. nie powierzała Radzie Stanu uprawnień do samodzielnego opracowywania projektów ustaw¹⁹⁶.

Mocniejsze umocowanie kompetencyjne miała Rada Stanu w sferze prawodawstwa rządowego i zarządzania aparatem państwowym. W praktyce, wobec marginalizacji roli Rady Stanu w dziedzinie ustawodawstwa, to sprawy administracyjne oraz prawodawstwo rządowe stanowiły zasadniczy przedmiot aktywności tego organu. Zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. c ustawy z 1872 r. Rada Stanu miała wydawać opinie w sprawie projektów dekretów, a także w każdej innej

¹⁹⁴ Zob. R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 14-16.

¹⁹⁵ Na temat ustroju III Republiki zob. M. Morabito, dz. cyt., s. 299-313.

¹⁹⁶ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 195; M. Bernard, *Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d'État sous la V^e République*, [w:] *Conseil d'État. Rapport public 1994*, „La documentation Française” nr 46, s. 440.

sprawie przedstawionej jej przez prezydenta lub ministrów. Ustawa z 1872 r. nałożyła obowiązek zasięgania opinii o projektach najważniejszych rządowych aktów normatywnych, mianowicie rozporządzeń administracji publicznej (*règlements d'administration publique*), a także dekretów przyjmujących formę rozporządzeń administracji publicznej (*décrets en forme de règlements d'administration publique*)¹⁹⁷. Ponadto, ustawa szczegółowa mogła przewidzieć obowiązek konsultacji także projektów innych aktów wykonawczych¹⁹⁸.

Trzon składu osobowego stanowili radcy stanu podzieleni na dwie kategorie: radców stanu w służbie zwyczajnej (*en service ordinaire*) i radców stanu w służbie nadzwyczajnej (*en service extraordinaire*)¹⁹⁹. Pierwotnie przewidziano tryb wyboru radców stanu w służbie zwyczajnej przez Zgromadzenie Narodowe. Ten model wyłaniania składu osobowego miał zapewnić kontrolę parlamentarną nad Radą Stanu, a także decentralizację władzy i osłabienie pozycji egzekutywy, w rękach której Rada Stanu jawiła się jako instrument ograniczenia samodzielności parlamentu. W trakcie prac nad ustawą z 1872 r. podnoszono również, że tryb wyboru przez parlament zapewni radcom stanu niezależność niezbędną dla istnienia efektywnego sądownictwa administracyjnego, powołanego do kontroli aktów władzy wykonawczej²⁰⁰. Kandydatów na funkcję radcy stanu w służbie zwyczajnej przedstawiać miała 15-osobowa komisja powołana przez Izbę. Zgromadzenie Narodowe dokonywało wyboru większością głosów²⁰¹. Co 3 lata miała następować wymiana 1/3 radców²⁰². Radców stanu w służbie nadzwyczajnej, wyłączonych od pełnienia funkcji sądowniczych, powoływał prezydent²⁰³.

¹⁹⁷ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy z 1872 r.

¹⁹⁸ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 185 i 186.

¹⁹⁹ Zgodnie z art. 1 ustawy z 1872 r., Rada Stanu miała składać się z 22 radców stanu w służbie zwyczajnej i 15 radców stanu w służbie nadzwyczajnej. Przy Radzie Stanu służbę miało pełnić również 24 referentów i 30 audytorów. Liczba członków Rady Stanu systematycznie rosła.

²⁰⁰ Z drugiej strony, wskazywano na ryzyko paraliżowania efektywności władzy wykonawczej oraz upolitycznienia instytucji. O powierzeniu Zgromadzeniu Narodowemu kompetencji do wyboru radców stanu w służbie zwyczajnej przesądziły względy polityczne, mianowicie niechęć i nieufność, jaką do prezydenta L. Thiersa żywili parlamentarzyści prawicy (w szczególności monarchiści, którzy byli autorami propozycji przewidującej taki model wyboru). Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 188, 189 i 207; R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 15; J. Massot, Th. Girardot, *Le Conseil d'État*, Paris 1999, s. 18; J.-P. Machelon, dz. cyt., s. 21-23; V. Wright, *La réorganisation...*, dz. cyt., s. 21.

²⁰¹ Zob. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 1872 r.

²⁰² Zob. art. 3 ust. 4 ustawy z 1872 r.

²⁰³ Zob. art. 5 ustawy z 1872 r.

Procedura powoływania uległa zmianie w 1875 r. Po odsunięciu od władzy prezydenta L. Thiersa i wyborze na ten urząd marszałka P. Mac-Mahona (1873 r.), kwestia przywrócenia uprawnień nominacyjnych głowie państwa nie budziła kontrowersji. Zgodnie z art. 4 ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r. o organizacji władz, Prezydent Republiki powoływał i odwoływał radców stanu w służbie zwyczajnej na podstawie dekretu wydanego w Radzie Ministrów (*décret en Conseil des ministres*)²⁰⁴. Utrzymany w mocy został art. 5 ustawy 1872 r., który powierzał prezydentowi kompetencję do powoływania radców stanu w służbie nadzwyczajnej.

Jeśli chodzi o strukturę wewnętrzną, ustawa z 1872 r. przewidywała utworzenie 4 sekcji: sekcji ds. sporów (*section du contentieux*) i trzech sekcji administracyjnych (*sections administratives*)²⁰⁵. Sekcja ds. sporów miała składać się z Wiceprzewodniczącego Rady Stanu oraz 6 radców stanu. W każdej z sekcji administracyjnych zasiadali 4 radcy stanu i przewodniczący sekcji, powoływany przez prezydenta spośród kandydatów wyłanianych z grona radców stanu w służbie zwyczajnej. Radcy stanu w służbie zwyczajnej przypisywani byli do danej sekcji na podstawie dekretu prezydenta, zaś radców stanu w służbie nadzwyczajnej, referentów oraz audytorów kierował do sekcji Minister Sprawiedliwości, uwzględniając potrzeby kadrowe. O osłabieniu pozycji Rady Stanu w sferze ustawodawstwa świadczyło to, że w 1872 r. zniesiono sekcję ds. ustawodawstwa, która istniała nieprzerwanie od momentu utworzenia tego organu w 1799 r. Sekcja ta została przywrócona na mocy ustawy z dnia 13 lipca 1879 r.²⁰⁶, jednak wobec znikomej liczby projektów ustaw przedkładanych Radzie Stanu²⁰⁷ uległa ponownie likwidacji w 1934 r.²⁰⁸

²⁰⁴ Art. 4 ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r. zastrzegał jednak, że nowy tryb powoływania i odwoływania mógł znaleźć zastosowanie wyłącznie do radców stanu powołanych już po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej. Radcy stanu powołani na podstawie ustawy z 1872 r. przed 1875 r. mogli być odwołani przed upływem ich kadencji wyłącznie przez parlament

²⁰⁵ Zob. art. 10 ustawy z 1872 r.

²⁰⁶ P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 38 i 39.

²⁰⁷ W latach 1883-1887 do Rady Stanu skierowano tylko 2 parlamentarne propozycje ustaw i 20 rządowych projektów ustaw (tamże, s. 39).

²⁰⁸ W związku ze wzrostem liczby skarg na działalność administracji, rozstrzyganych w ramach funkcji jurysdykcyjnej, formułowano postulaty przekształcenia tej sekcji w drugą sekcję sądową. Zob. tamże, s. 39 i 40.

Zgodnie z art. 4 ustawy z 1872 r. funkcję Przewodniczącego pełnił z urzędu Minister Sprawiedliwości. Stanowiło do przejaw powiązania Rady Stanu z rządem²⁰⁹, ale też osłabienia jej funkcji legislacyjnej na rzecz sądowno-administracyjnej²¹⁰. Do Ministra Sprawiedliwości należało przewodniczenie posiedzeniom Rady Stanu (z wyjątkiem posiedzeń sekcji ds. sporów)²¹¹. Korzystał również z prawa udziału w głosowaniu zawsze wówczas, gdy przewodniczył posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego lub sekcji²¹². Pozostali ministrowie też mogli uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia. W sprawach, które należały do właściwości podległego resortu (z wyjątkiem spraw sądowno-administracyjnych), korzystali z prawa udziału w głosowaniu²¹³. W razie nieobecności Ministra Sprawiedliwości posiedzeniom Radzie Stanu przewodniczył Wiceprzewodniczący, powołany przez prezydenta w drodze dekretu. Funkcja Wiceprzewodniczącego mogła być powierzona jedynie radcom stanu w służbie zwyczajnej²¹⁴.

Funkcja radców stanu w służbie zwyczajnej oraz referentów nie mogła być łączona z żadną inną funkcją publiczną wiążącą się z wynagrodzeniem²¹⁵. Radcy stanu w służbie nadzwyczajnej brali udział w głosowaniu w kwestiach wynikających z właściwości resortu, w ramach którego pełnili obowiązki. W innych sprawach przysługiwał im głos doradczy²¹⁶. Radcy stanu w służbie nadzwyczajnej nie zasiadali w sekcji ds. sporów²¹⁷. Przy Radzie Stanu, jako jej „doradcy”, służbę pełnili referenci powoływani przez prezydenta, a także audytorzy podzieleni na dwie klasy zaszeregowania²¹⁸. Aby wzmocnić niezależność korpusu członków Rady Stanu, wprowadzono reguły awansu wewnętrznego. Ustawa określiła odsetek

²⁰⁹ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 190-192.

²¹⁰ P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 33.

²¹¹ Zob. art. 10 ustawy z 1872 r.

²¹² Zob. art. 2 zdanie 2 ustawy z 1872 r.

²¹³ Zob. art. 2 zdanie 1 ustawy z 1872 r.

²¹⁴ Zob. art. 4 ustawy z 1872 r.

²¹⁵ Zob. art. 7 ustawy z 1872 r.

²¹⁶ Zob. art. 11 ustawy z 1872 r.

²¹⁷ Zob. art. 10 ustawy z 1872 r.

²¹⁸ Zob. art. 5 ustawy z 1872 r. Referenci korzystali na posiedzeniach sekcji i Zgromadzenia Ogólnego z prawa udziału w głosowaniu w sprawach, w których pełnili funkcję sprawozdawcy. W innych sprawach mogli jedynie zabierać głos doradcy. Audytorom przysługiwało jedynie prawo do udziału w głosowaniu w sprawach, w których pełnili funkcję sprawozdawcy (art. 11 ustawy z 1872 r.). Zasadniczo funkcja audytora nadal upatrywana była jako forma szkolenia zawodowego przed objęciem funkcji w strukturach administracji. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 192-194.

etatów zastrzeżony do obsadzenia przez osoby piastujące niższe stanowisko²¹⁹. Pozostałe stanowiska obsadzane były w ramach tzw. „zewnętrznej” ścieżki dostępu do służby w Radzie Stanu. Audytorzy drugiej (najniższej) klasy wybierani byli w drodze konkursowej²²⁰.

4.2. Rada Stanu w okresie IV Republiki

Upadek III Republiki otworzył proces stopniowego wzmacniania pozycji ustrojowej Rady Stanu. Systematyczna rozbudowa jej kompetencji była konsekwencją rozwiązań, które miały zapewnić stabilną pozycję władzy wykonawczej. Praktyka III Republiki dowiodła bowiem dysfunkcjonalności systemu parlamentarnego w klasycznym modelu, zakładającym dominującą rolę organów przedstawicielskich (*parlementarisme absolu*). Konstytucja z dnia 27 października 1946 r. stanowiła próbę „racjonalizacji” parlamentaryzmu przez zapewnienie stabilności gabinetu oraz efektywnych mechanizmów rządzenia²²¹. Jednym ze środków miała stać się prężnie działająca Rada Stanu²²².

Wzmocnienie pozycji ustrojowej Rady Stanu dotyczyło przede wszystkim funkcji legislacyjnej. Przywrócono – wynikającą z Konstytucji z 1799 r. – zasadę, że wyłącznie rząd może korzystać z merytorycznego wsparcia tego organu. Parlament został w ten sposób odcięty od możliwości zasięgnięcia opinii Rady Stanu. Prowadziło to do zróżnicowania pozycji obu władz, jeśli chodzi o dostęp do zinstytucjonalizowanego zaplecza eksperckiego. Ośrodek rządowy został uprzywilejowany w procesie legislacyjnym²²³. Funkcję Przewodniczącego objął – w miejsce Ministra Sprawiedliwości – Przewodniczący Rady Ministrów. Ta zmiana

²¹⁹ Stanowiska referenta zastrzeżone zostały początkowo w 1/3 dla osób pełniących stanowisko audytora. Z czasem ułamek ten ulegał zwiększeniu: z 2/3 (ustawa z dnia 13 kwietnia 1900 r.) do 3/4 (ustawa z dnia 8 kwietnia 1910 r.). Analogicznie – z 1/2 (ustawa z dnia 13 kwietnia 1900 r.) do 2/3 (ustawa z dnia 1 marca 1923 r.) – zwiększeniu uległa liczba stanowisk radcy stanu zastrzeżona do obsadzenia przez osoby pełniące funkcję referenta. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 207 i 208; J. Massot, Th. Girardot, dz. cyt., s. 18.

²²⁰ Dekret z dnia 14 października 1872 r. określił wymagania wiekowe (między 21-25 lat), katalog dyplomów uprawniających do udziału w konkursie (dyplom ukończenia studiów prawnych oraz politechnicznych, np. w zakresie górnictwa, dróg i mostów itp.), a także tryb postępowania konkursowego. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 193 i 194.

²²¹ Zob. szerzej M. Morabito, dz. cyt., s. 383-389.

²²² Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 12 i 13.

²²³ Parlament odzyskał możliwość zasięgnięcia opinii legislacyjnych Rady Stanu dopiero po wejściu w życie reformy konstytucyjnej z 2008 r.

stanowiła realizację postulatów centralizacji polityki legislacyjnej rządu. Umożliwić miała koordynację prac ministerstw oraz właściwych sekcji administracyjnych Rady Stanu.

Problematyka dotycząca Rady Stanu nie weszła w 1946 r. do materii konstytucyjnej. Kwestie te regulował ordonans z dnia 31 lipca 1945 r. o Radzie Stanu²²⁴. W świetle art. 21 ordonansu o RS z 1945 r. Rada Stanu miała uczestniczyć w „tworzeniu” (*confection*) ustaw i ordonansów rządowych. Postępowanie konsultacyjne inicjowane było na wniosek premiera. Rada Stanu wydawała opinie w sprawie projektów opracowanych przez ministrów, a także proponowała stosowne modyfikacje, jeśli uznawała to za konieczne. Na wniosek premiera samodzielnie przygotowywała oraz redagowała projekty ustaw i ordonansów. Na wniosek zaś poszczególnych ministrów Wiceprzewodniczący mógł upoważnić członka Rady Stanu do udziału w pracach legislacyjnych prowadzonych w danym resorcie.

Przepisy ordonansu o Radzie Stanu z 1945 r. nie przewidywały możliwości przeprowadzenia, na wniosek parlamentu, konsultacji legislacyjnych w sprawie propozycji ustawy przedstawionej przez grupę parlamentarzystów lub komisję. Wyłącznym przedmiotem kontroli sprawowanej przez Radę Stanu stały się rządowe projekty²²⁵. Zawężenie zakresu przedmiotowego funkcji legislacyjnej skorelowane było z wprowadzeniem obowiązku konsultacji rządowych projektów ustaw. Ponadto, zgodnie z art. 22 ordonansu o Radzie Stanu z 1945 r., obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczył też prawodawstwa rządowego. Rząd musiał zasięgnąć opinii w sprawie projektów dekretów o mocy ustawy wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego, a także projektów aktów wykonawczych (rozporządzeń administracji publicznej). W przeciwieństwie do okresu II i III Republiki każdy rządowy projekt ustawy, ordonansu lub rozporządzenia administracji publicznej podlegał weryfikacji Rady Stanu, niezależnie od woli rządu. Rząd dysponował ponadto możliwością zasięgnięcia opinii w sprawie projektów innych rządowych aktów normatywnych, a także w każdej innej sprawie dotyczącej ustawodawstwa

²²⁴ Ordonans nr 45-1708 z dnia 31 lipca 1945 r. o Radzie Stanu (Dz. Urz. 01.08.1945, s. 4770). Został uchylony z dniem 1 stycznia 2001 r. (tj. z dniem wejścia w życie Kodeksu o sądownictwie administracyjnym).

²²⁵ Zob. P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 39.

lub prawodawstwa rządowego. Ordonans o Radzie Stanu z 1946 r. upoważniał ją do wydawania, na wniosek ministra, opinii o problemach, jakie wynikały z działań administracji podległej resortowi²²⁶. Z własnej inicjatywy Rada Stanu mogła sygnalizować konieczność podjęcia działań legislacyjnych w celu zmiany przepisów prawa albo innych warunków działania administracji, które są konieczne z uwagi na interes publiczny²²⁷. Na wniosek premiera lub jednego z ministrów Wiceprzewodniczący mógł wyznaczyć jednego z radców stanu do przeprowadzenia inspekcji struktur administracji na terenie Francji lub wspólnot zamorskich (*mission d'inspection*)²²⁸. Rada Stanu miała również sprawować nadzór administracyjny oraz orzecznicy nad pozostałymi sądami administracyjnymi²²⁹.

Tak szerokie uprawnienia Rady Stanu w sferze legislacji i kierowania administracją wymagały dostosowania struktury wewnętrznej. Utworzono 4 sekcje administracyjne: sekcję ds. wewnętrznych, sekcję ds. finansów, sekcję ds. robót publicznych, a także (nową) sekcję ds. społecznych. Wprowadzono też nowe rozwiązanie – tzw. komisję stałą (*commission permanente*) o okrojonym składzie (20 członków RS), właściwą do opiniowania projektów w wypadkach nagłych²³⁰.

4.3. Rada Stanu jako sąd administracyjny III i IV Republiki

Proces stopniowej transformacji Rady Stanu z organu *stricte* pomocniczego wobec egzekutywy w odrębny i niezależny sąd administracyjny o samodzielnych kompetencjach sądowych w sprawach wynikających z działania administracji był procesem długotrwałym, dla którego podwaliny położyła reforma napoleońska z 1806 r., polegająca na utworzeniu sekcji ds. sporów. W latach 1814-1872 r. doszło do pogłębienia samodzielności Rady Stanu w sferze jurysdykcyjnej. System zakładający zastrzeżenie kompetencji jurysdykcyjnych dla naczelných organów administracji (*justice retenue*) stał się fikcją²³¹. W praktyce to Rada Stanu miała głos decydujący co do kierunku rozstrzygnięcia skargi na akt administracyjny,

²²⁶ Zob. art. 23 ust. 1 ordonansu o RS z 1945 r.

²²⁷ Zob. art. 24 ordonansu o RS z 1945 r.

²²⁸ Zob. art. 23 ust. 3 ordonansu z 1945 r.

²²⁹ Zob. art. 23 ust. 2 ordonansu z 1945 r.

²³⁰ Zob. art. 25 ordonansu z 1945 r.

²³¹ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 149-152; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 196 i 197.

natomiast rola głowy państwa ograniczyła się do zatwierdzenia orzeczeń przygotowywanych przez właściwe formacje Rady Stanu. W doktrynie dominującej w II poł. XIX w. przeważał pogląd o konieczności oddzielenia sfer administrowania (*administration active*) oraz kontroli jurysdykcyjnej nad administracją (*juridiction administrative*).

Podczas prac nad ustawą o reorganizacji Rady Stanu z 1872 r. w kręgach parlamentarnych nie budził kontrowersji postulat odstąpienia od systemu *justice retenue*. W ustroju republikańskim pozbawienie egzekutywy jurysdykcji nad „samą sobą” wydawało się koniecznością. Pozostawało tylko pytanie o to, czy orzekanie w sporach dotyczących administracji ma być „delegowane” (*justice déléguée*) na sądy powszechne, czy na odrębny, wyspecjalizowany w tych sprawach organ jurysdykcyjny²³². Zgromadzenie Narodowe opowiedziało się za tym drugim rozwiązaniem. W konsekwencji przyjęta została zasada rozdziału sądownictwa administracyjnego oraz administracji „aktywnej” (*principe de séparation de la juridiction administrative et de l’administration active*)²³³. Na sferę sporów administracyjnych rozszerzona została zasada (wynikająca z zasady podziału władz), zgodnie z którą rozstrzyganie sporów prawnych należy do organu jurysdykcyjnego niezależnego od władzy wykonawczej. Zasada ta wyznaczała dotychczas wyłącznie status ustrojowy sądów powszechnych²³⁴. Choć nie ma podstaw tekstualnych, nie została wprost wyrażona w żadnym akcie normatywnym ani nie jest powoływana w orzecznictwie sądowym, należy ją jednak uznać za logiczną konsekwencję zasady państwa prawa²³⁵. Istnienie struktury sądownictwa administracyjnego odrębnej zarówno do struktury sądownictwa powszechnego, jak i do struktury organów politycznych i administracyjnych, stanowi istotę

²³² Zob. R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 15 i 16; B. Pacteau, *Le Conseil d’État...*, dz. cyt., s. 185 i 186.

²³³ Niemniej, w dalszym ciągu głowa państwa korzysta z pewnych kompetencji jurysdykcyjnych będących pozostałością systemu *justice retenue*, takich jak decydowanie o skorzystaniu z prawa łaski, ale też orzekanie w drugiej instancji o odwołaniach od orzeczeń Rady Morskiej (*Conseil des prises*) w sprawie przejęcia wrogich okrętów morskich (*prises maritimes*; zob. art. R. 321-1 Kodeksu o sądownictwie administracyjnym z 2000 r.) czy też rozstrzyganie skarg kasacyjnych na nadużycie kompetencji (*recours comme d’abus*) od wyroków sądów kościelnych (co do tego trybu w doktrynie sporne jest, czy nie uległ uchyleniu na skutek *desuetudo*). Decyzje głowy państwa w tym zakresie nie podlegają zaskarżeniu do Rady Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy. Zob. D. Girard, *Le Président de la République : une autorité juridictionnelle méconnue. La justice retenue sous l’empire de la Constitution du 4 octobre 1958*, RDP z 2013, nr 3, s. 673-705.

²³⁴ T. Sauvel, *La « justice retenue »...*, dz. cyt., s. 284 i 285.

²³⁵ Zob. J. Chevallier, *L’élaboration historique...*, dz. cyt., s. 8-14.

„francuskiej koncepcji” wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących działań administracji²³⁶. We Francji „sądowa kontrola administracji powierzona jest w zasadzie sądom administracyjnym, które – choć coraz bardziej niezależne [od władzy wykonawczej, z której się genetycznie wywodzą] – wciąż pozostają instytucjami usytuowanymi pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą”²³⁷.

Funkcja sądu administracyjnego powierzona została Radzie Stanu (*justice déléguée*). Zmiana ta nie była upatrywana jako radykalna zmiana charakteru ustrojowego tego organu. Traktowano ją raczej jako prawne usankcjonowanie stanu, który w wymiarze praktycznym już dawno się utrwalił²³⁸. Nie wpłynęła zasadniczo na kształt ustrojowy Rady, ani jej pozycję w strukturze instytucjonalnej państwa. Organ ten pozostał „radą administracji i rządu, a jednocześnie sądem administracyjnym, i tylko tyle”²³⁹. Jako organ pomocniczy w stosunku do egzekutywy „ze swojej natury należy do władzy wykonawczej”²⁴⁰. Odmienne niż w wypadku sądów powszechnych przepisy konstytucyjne nie przewidywały wprost gwarancji niezależności Rady Stanu ani niezawisłości i nieusuwalności radców stanu. Wręcz przeciwnie – określały tryb odwołania członków Rady Stanu²⁴¹. Niemniej, na poziomie ustawowym zostały zapewnione rozwiązania organizacyjne i proceduralne, służące realizacji postulatów niezależności i niezawisłości przy orzekaniu, do których można zaliczyć: zakaz zasiadania ministrów i radców stanu w służbie nadzwyczajnej w składach orzekających w sprawach skarg na działania administracji, pozbawienie Ministra Sprawiedliwości prawa do przewodniczenia posiedzeniom sekcji ds. sporów, a także wyłączenie od orzekania radców stanu, którzy w sekcjach administracyjnych brali udział w opiniowaniu zaskarżonego aktu prawnego²⁴². Praktyka ustrojowa pozwoliła radcom stanu korzystać z „faktycznej nieusuwalności” (*inamovibilité de fait*)²⁴³.

²³⁶ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 186.

²³⁷ A. Szpor, dz. cyt., s. 134.

²³⁸ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 290; R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 13.

²³⁹ J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 300.

²⁴⁰ J. Dufaure, wówczas Minister Sprawiedliwości (przywołuję za J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 300).

²⁴¹ Zob. art. 4 ustawy konstytucyjnej z 1875 r.

²⁴² Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 302-305.

²⁴³ Zob. tamże, s. 305-310.

Zakres kompetencji jurysdykcyjnych Rady Stanu został czasie III Republiki określony dość ogólnie. Zgodnie z art. 9 ustawy z 1872 r., Rada Stanu miała orzekać ostatecznie (*souverainement*) o skargach należących do materii sporów administracyjnych (*recours en matière contentieuse administrative*), w tym przede wszystkim o skargach na nieważność aktów ze względu na nadużycie władzy przez organ administracji (*demandes d'annulation pour excès de pouvoirs*). Jej kognicja objęła dwie kategorie spraw: spory administracyjne *sensu stricto*, wynikające z naruszenia praw podmiotowych podmiotu administrowanego, a także skargi na nielegalność aktu administracyjnego z uwagi na przekroczenie uprawnień²⁴⁴. Granice kognicji Rady Stanu były jednak mocno rozmyte. Po wejściu w życie ustawy z 1872 r. organ ten był sądem o „niekompletnej dojrzałości”²⁴⁵, którego zakres kognicji musiał zostać doprecyzowany w drodze orzecznictwa samej Rady Stanu, jak i Trybunału Kompetencyjnego (*Tribunal des conflits*), restytuowanego w 1872 r. jako organ władzy sądowniczej właściwy do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między administracją i sądami powszechnymi²⁴⁶.

Powołując się na ustawę z dnia 16-24 sierpnia 1790 r. oraz dekret z dnia 16 *fructidor* roku III, Trybunał Kompetencyjny przypomniał w wyroku z dnia 30 lipca 1873 r. w sprawie *Pelletier*²⁴⁷, że zakaz kontroli przez sądy powszechne aktów administracyjnych jest „normą kompetencyjną o charakterze absolutnym należącą do reguł porządku publicznego” (*règle de compétence absolue et d'ordre public*),

²⁴⁴ Początkowo pod pojęciem „sporu administracyjnego” (*contentieux administratif*) rozumiano wyłącznie sytuację, gdy akt administracyjny narusza prawo podmiotowe przysługujące podmiotowi administrowanemu w konkretnej sytuacji faktyczno-prawnej. W wypadku skargi na nadużycie władzy (*recours en excès des pouvoirs*) wystarczyło, aby skarżący wykazał interes prawny w uchyleniu nielegalnego aktu. Z czasem pod pojęciem „sporu administracyjnego” (*contentieux administratif*) zaczęto rozumieć wszelkie spory prawne, które wynikały z działań podjętych przez administrację. Dawny podział zastąpiono podziałem na „spory objęte pełną jurysdykcją” (*contentieux de plein juridiction*) i „spory dotyczące przekroczenia uprawnień” (*contentieux de l'excès de pouvoir*). Zob. R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 18-19.

²⁴⁵ J. P. Machelon (przywołuję za P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 34).

²⁴⁶ Art. 25 ustawy z 1872 r. przewidywał, że spory o właściwość między władzą administracją (*autorité administrative*, tj. organami administracji aktywnej i sądem administracyjnym) oraz władzą sądową (*autorité judiciaire*, tj. sądami powszechnymi) rozstrzygać miał specjalny trybunał, w którego skład wchodził: Minister Sprawiedliwości (przewodniczący), 3 radców stanu Rady Stanu w służbie zwyczajnej (wybranych przez kolegium złożone ze radców stanu Rady Stanu w służbie zwyczajnej) oraz 3 sędziów Sądu Kasacyjnego (wybranych przez sędziów Sądu Kasacyjnego). Członkowie Trybunału wybierani byli co 3 lata. Na podstawie art. 26 ustawy z 1872 r. każdy z ministrów uzyskał możliwość przekazania Trybunałowi sprawy, która zawiśła przed sekcją ds. sporów Rady Stanu, a która nie należała – zdaniem ministra – do kategorii sporów administracyjnych. Trybunał funkcjonuje nieprzerwalnie od 1872 r. do dziś. Zob. szerzej R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 17-18; B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 201-205.

²⁴⁷ Nr 00035. Zob. komentarz do wyroku TK z dnia 30 lipca 1873 r. (*Pelletier*) [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 8-15.

która zapewnia ochronę działań administracji przed ingerencją organów władzy sądowej. Zdaniem Trybunału Kompetencyjnego, zakaz ten wynika bezpośrednio z zasady podziału władz, jednocześnie zapewniając jej właściwą realizację. Trybunał wskazał ponadto, że uchwalenie ustawy z 1872 r. oraz utworzenie odrębnego organu władzy sądowej do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji i organami sądownictwa powszechnego potwierdza aktualność takiej interpretacji zasady podziału władz, a także wynikających z niej reguł rozdziału kompetencji jurysdykcyjnych. Otwarte pozostało jednak pytanie o konkretne kryteria determinujące właściwość organów administracji, a przez to zakres kognicji sądu administracyjnego (Rady Stanu).

W wyroku z dnia 8 lutego 1873 r. w sprawie *Blanco* Trybunał Kompetencyjny wskazał na kryterium „służby publicznej” (*service public*)²⁴⁸ rozumianej jako ogół działań polegających na dostarczaniu dóbr oraz świadczeniu usług w imieniu państwa podmiotom administrowanym. Przyjął, że spory dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody poniesione przez podmioty prywatne w związku z działaniami osób, które są włączone w realizację zadań publicznych, nie mogą być rozstrzygane na podstawie zasad ustalonych w kodeksie cywilnym dla stosunków między podmiotami prywatnymi. Zasady ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwo (czy szerzej – zasady działania władzy państwowej) wyznaczone są przez normy szczególne (prawo „administracji”), które różnią się od prawa „powszechnego” z uwagi na potrzeby wynikające z realizacji zadań publicznych oraz konieczność pogodzenia „praw państwa” i praw podmiotów prywatnych. A zatem, jak wskazują ustawa z dni 16-24 sierpnia 1790 r. i dekret z dnia 16 *fructidor* roku III, do rozpatrywania sporów wynikających ze szkód powstałych na skutek działania administracji (władzy wykonawczej *sensu largo*) jedynie właściwa jest, w ocenie Trybunału, „władza administracyjna”, mianowicie Rada Stanu²⁴⁹. Natura norm, wyznaczana

²⁴⁸ Nr 00012. Zob. komentarz do wyroku TK z dnia 8 lutego 1873 r. (*Blanco*) [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 1-7. Kryterium „służby publicznej” stało się podstawowym kryterium rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych (B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 55-59).

²⁴⁹ W sprawie *Blanco* ojciec dziewczynki potrąconej przez wagon państwowej manufaktury tytoniowej wniósł przeciwko państwu powództwo o odszkodowanie do sądu powszechnego. Jednakże Trybunał Kompetencyjny uznał, że żądanie odszkodowania od władzy publicznej nie należy do właściwości sądu

przedmiotem regulacji (*services publics*), określa zakres kognicji administracji oraz sądu sprawującego nad nią kontrolę – Rady Stanu²⁵⁰.

Kwestia rozgraniczenia kompetencji między Radą Stanu oraz naczelnymi organami administracji została z kolei doprecyzowana w orzecznictwie Rady Stanu. Ustawa z 1872 r., która przewidywała, że Rada Stanu orzeka ostatecznie (*souverainement*) w sprawach należących do jej kognicji na podstawie tej ustawy, pozbawiła jednocześnie szefa egzekutywy dawnych uprawnień jurysdykcyjnych. Nie rozstrzygnęła jednak kwestii kompetencji ministrów, którzy, w myśl koncepcji „ministra-sędziego” (*ministre-juge*)²⁵¹, pełnili od końca XVIII w. funkcję organu o kompetencji ogólnej do rozpoznawania w pierwszej instancji skarg na działania podległych im służb administracji²⁵². Koncepcja ta poddana była w latach 70. i 80. XIX w. silnej krytyce ze strony doktryny²⁵³. W wyroku z dnia 13 grudnia 1889 r. w sprawie *Cadot* Rada stwierdziła dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi urzędnika o naprawienie przez gminę szkody doznanej w związku z likwidacją stanowiska, choć sprawa nie była wpierw przedstawiona ministrowi²⁵⁴. Tym samym uznała swoją właściwość do badania, w pierwszej i ostatniej instancji (*juge de droit commun en premier et dernier ressort*), sporów wynikających z działań administracji (zarówno dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jak i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem aktów)²⁵⁵,

powszechnego. Powinno być dochodzone przed organami administracji (zgodnie z „regułami szczególnymi”, nie zaś przepisami Kodeksu cywilnego). W konsekwencji sprawy tego typu w ostatniej instancji byłyby rozpatrywane przez Radę Stanu.

²⁵⁰ Nie oznacza to jednak bezwzględnej niedopuszczalności wprowadzenia wyjątków na podstawie ustawy.

²⁵¹ Kompetencja ministrów miała zakotwiczenie jedynie w zasadach ogólnych prawa, nie zaś w jakimkolwiek akcie normatywnym. Korzystali oni z niej we wszystkich sprawach należących do właściwości ich resortu, z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla rad prefektur lub bezpośrednio Rady Stanu (jak np. skargi na nadużycie władzy). Jeśli skarga została skierowana do Rady Stanu z pominięciem ministra, była odrzucana jako wniesiona *omisso medio*; Rada Stanu uznawała swoją właściwość jedynie jako „sąd odwoławczy” (zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 217 i 218).

²⁵² Zob. R. Drago, *La loi...*, dz. cyt., s. 19; J. Massot, Th. Girardot, dz. cyt., s. 19.

²⁵³ Zob. J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 317-336.

²⁵⁴ W sprawie *Cadot* gmina Marsylii podjęła decyzję o likwidacji stanowiska naczelnego inżyniera wydziału kanalizacji i wód. Zwolniony pracownik zgłosił żądanie wypłaty odszkodowania przez organy gminy. Organy gminy odmówiły. Wniósł zatem powództwo do sądu powszechnego, który uznał brak swojej kompetencji do rozpatrzenia sprawy. Skarżący skierował zatem skargę do ministra spraw wewnętrznych, który – ze względów formalnych – również odmówił jej rozpoznania. Ostatecznie wniósł ją zatem bezpośrednio do Rady Stanu. Zob. komentarz do wyroku RS z dnia 13 grudnia 1889 r. (*Cadot*) [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 36-38, a także R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 218 i 219.

²⁵⁵ Zob. też J. Chevallier, *L'élaboration historique...*, dz. cyt., s. 329-332; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 35.

chyba że ustawa szczegółowa powierzy daną kategorię sporów do właściwości innego organu sądowego²⁵⁶. W tym ostatnim wypadku rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji podlegały kontroli Rady Stanu w postępowaniu odwoławczym. Orzecznictwo zainicjowane wyrokiem w sprawie *Cadot* pozwoliło również na odróżnienie ostatecznie środków wykorzystywanych w ramach postępowania przed organami administracji (*recours administratifs*), takich jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (*recours gracieux*) albo wniosek o rozpatrzenie sprawy przed organem nadrzędnym (*recours hiérarchique*), od środków, z jakich podmiot administrowany mógł korzystać w postępowaniu przed sądem administracyjnym (*recours contentieux*).

Ustalone w judykatach ramy kognicji Rady Stanu zostały usystematyzowane w prawie pisanym dopiero w 1945 r. Zgodnie z art. 32 ordonansu z 1945 r. Rada Stanu stała się sądem o właściwości ogólnej (*juge de droit commun*), orzekającym ostatecznie o skargach na nieważność aktów administracyjnych wydanych przez organ z przekroczeniem kompetencji (*recours en annulation pour excès de pouvoir*). Miała również pełnić rolę sądu odwoławczego (*juge d'appel*) od orzeczeń wydanych przez odrębne sądy administracyjne w pierwszej instancji, a także rozpoznawać skargi kasacyjne wniesione przeciw orzeczeniom tych sądów wydanym w ostatniej instancji.

Systematyczny wzrost liczby spraw sądowo-administracyjnych wymusił w okresie III i IV Republiki zmiany organizacyjne, które dotyczyły nie tylko samej Rady Stanu, ale objęły całą strukturę sądownictwa administracyjnego²⁵⁷. W 1872 r. postępowanie przygotowawcze (*instruction*) powierzono sekcji ds. sporów (*section du contentieux*)²⁵⁸, która samodzielnie nie korzystała z kompetencji jurysdykcyjnych²⁵⁹. Sekcja przygotowywała raport, który – wraz ze stanowiskiem skarżącego przedstawianym przez uprawnionego adwokata²⁶⁰ oraz konkluzjami

²⁵⁶ Niektóre sprawy dotyczące administracji lokalnej były zastrzeżone dla kompetencji rad prefektur, które orzekały jako sądy pierwszej instancji. Funkcję wyspecjalizowanych sądów administracyjnych sprawowały Trybunał Obrachunkowy oraz sądy dyscyplinarne samorządów zawodowych.

²⁵⁷ Zob. P. Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative*, Paris 2014, s. 2-17.

²⁵⁸ Zob. art. 15 ustawy z 1872 r.

²⁵⁹ Chyba że skarżący nie ustanowił adwokata i ani członkowie sekcji ds. sporów, ani komisarz rządowy nie złożyli wniosku o przeprowadzenie jawnej rozprawy (por. art. 19 ustawy z 1872 r.). Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 199 i 200.

²⁶⁰ Zob. art. 18 ustawy z 1872 r.

komisarza rządowego²⁶¹ – przedstawiany był na posiedzeniu Zgromadzenia Rady Stanu ds. Sporów (*Assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux*)²⁶². W Zgromadzeniu zasiadali radcy stanu-członkowie sekcji ds. sporów oraz 6 radców stanu w służbie zwyczajnej będących członkami sekcji administracyjnych, wskazanych przez Wiceprzewodniczącego Rady. Radca, który brał udział w opiniowaniu projektu zaskarżonego aktu przez sekcję administracyjną, nie mógł brać udziału w orzekaniu. W 1888 r. dodatkowo utworzona została tymczasowa sekcja ds. sporów²⁶³, podzielona w 1900 r. na dwie podsekcje (*sous-sections*)²⁶⁴. W tym samym roku na podsekcje podzielona została również sekcja ds. sporów. Podsekcje i sekcje uzyskały kompetencje do samodzielnego orzekania w sprawach mniejszej wagi²⁶⁵. Kolejne reformy organizacji, przeprowadzone w I poł. XX w., polegały na dalszej multiplikacji formacji wewnętrznych właściwych do badania sporów wynikających z działań administracji, a także poszerzeniu kompetencji orzeczniczych tych formacji kosztem Zgromadzenia²⁶⁶. W latach bezpośrednio poprzedzających II wojnę światową funkcje jurysdykcyjne wykonywane były przez Zgromadzenie Ogólne i sekcję ds. sporów podzieloną na 8 podsekcji²⁶⁷.

Od 1872 r. do połowy XX w. Rada Stanu była jedynym sądem właściwym do rozpoznawania skarg na akty administracji. Z uwagi na wzrost liczby spraw kształt sądownictwa administracyjnego uległ przeobrażeniu. Zasadnicze znaczenie miały reformy z 1953 r. i 1987 r. Na podstawie dekretu z 1953 r.²⁶⁸ rady prefektur, utworzone w 1799 r., przekształcone zostały w trybunały administracyjne (*tribunaux administratifs*). O ile przed reformą rady prefektur orzekały w pierwszej

²⁶¹ Zob. art. 16 ustawy z 1872 r., zgodnie z którym funkcję komisarzy rządowych przy sekcji ds. sporów pełnić miało 3 referentów przy Radzie Stanu powoływanych przez prezydenta. Poza prezentowaniem konkluzji w trakcie posiedzenia Zgromadzenia uczestniczyli oni też w posiedzeniach sekcji ds. sporów.

²⁶² Zob. art. 17 ustawy z 1872 r.

²⁶³ Ustawa z dnia 26 października 1888 r. Pomimo swojego „tymczasowego” charakteru istnienie sekcji zostało utrzymane. W 1910 r. została przemianowana na sekcję „specjalną” ds. sporów, funkcjonującą obok sekcji ds. sporów (ustawa budżetowa z dnia 6 kwietnia 1910 r.).

²⁶⁴ Ustawa budżetowa z dnia 13 kwietnia 1900 r. oraz ustawa z dnia 17 lipca 1900 r. Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 216-227; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 40.

²⁶⁵ Zob. B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 221 i 222.

²⁶⁶ W 1910 r. sekcja tymczasowa oraz sekcja stała zostały podzielone na trzy podsekcje, przy czym jednocześnie poszerzeniu uległ katalog spraw rozstrzyganych przez sekcje kosztem spraw zastrzeżonych dla pełnego składu (ustawa z dnia 8 kwietnia 1910 r. oraz dekret z dnia 31 maja 1910 r.).

²⁶⁷ Sekcja specjalna ds. sporów została zniesiona w 1934 r. Zob. P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 41.

²⁶⁸ Dekret nr 53-943 z dnia 30 września 1953 r. o reformie postępowania sądowoadministracyjnego (Dz. Urz. z 01.10.1953, s. 8593; dalej: dekret z 1953 r.).

instancji wyłącznie w sprawach, które były im wyraźnie przekazane przez przepisy prawa (*compétence d'attribution*), o tyle trybunały uzyskały, kosztem Rady Stanu, kognicję ogólną do rozstrzygania sporów sądowoadministracyjnych w pierwszej instancji (*juge de droit commun du contentieux administratif*). Rada Stanu stała się przede wszystkim sądem odwoławczym i kasatoryjnym. Zgodnie z art. 2 dekretu z 1953 r. w sprawach dotyczących legalności aktów rządowych (normatywnych i indywidualnych) miała jednak nadal orzekać w pierwszej i ostatniej instancji (*en premier et dernier ressort*). Kompetencje orzecznicze Rady uległy dalszemu ograniczeniu w związku z wejściem w życie ustawy z 1987 r.²⁶⁹, która powierzyła nowoutworzonym administracyjnym sądom apelacyjnym (*cours administratives d'appel*) kompetencję do orzekania w przedmiocie odwołań od wyroków trybunałów administracyjnych²⁷⁰.

²⁶⁹ Ustawa nr 87-1127 z dnia 31 grudnia 1987 r. o reformie postępowania sądowo-administracyjnego (Dz. Urz. z 01.01.1988, s. 7; dalej: ustawa z 1987 r.).

²⁷⁰ Zob. J.-F. Brisson, *L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration en France*, [w:] red. M. Wyrzykowski, Ph. Chauvin, *Contrôle de l'administration en France et en Pologne. Actes du colloque des 4 et 5 mai 1998*, Warszawa 1999, s. 127-130; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain...*, dz. cyt., s. 41 i 42; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 64-72.

Rozdział III

Rada Stanu w systemie ustrojowym V Republiki

1. Rada Stanu jako organ konstytucyjny

W warunkach ustrojowych V Republiki Rada Stanu należy do systemu organów konstytucyjnych nie tylko dlatego, że została z nazwy wskazana w tekście Konstytucji z 1958 r., lecz przede wszystkim dlatego, że zakres jej zadań oraz pozycja względem innych organów państwa znalazły bezpośrednie unormowanie w normach i zasadach konstytucyjnych, wyrażonych wprost w Konstytucji albo „odnalezionych” przez orzecznictwo Rady Konstytucyjnej i samej Rady Stanu. Choć – odmiennie niż w wypadku innych organów konstytucyjnych – ustrojodawca V Republiki nie zawarł w części artykułowanej Konstytucji osobnego tytułu, który kompleksowo regulowałby kompetencje, organizację wewnętrzną i status członków Rady Stanu¹, to jednak nie ograniczył się – jak to miało miejsce w dobie III i IV Republiki – do wzmianki o radcach stanu w przepisie określającym kompetencje nominacyjne prezydenta. W Konstytucji z 1958 r. znalazł się szereg postanowień wprost określających zadania Rady Stanu. O ile zatem w latach 1872-1958 problematyka Rady Stanu pozostawiana była w zasadzie w całości do unormowania na poziomie ustawy (lub nawet aktu podstawowego), o tyle po 1958 r. doszło do umocnienia pozycji tego organu w strukturze instytucjonalnej państwa poprzez zakotwiczenie jego kompetencji w tekście Konstytucji². W przeciągu półwiecza obowiązywania Konstytucji z 1958 r. regulacja dotycząca Rady Stanu ulegała systematycznemu rozbudowaniu. Podczas gdy w wersji pierwotnej Konstytucji

¹ Konstytucja z 1958 r. nie reguluje też ani struktury, ani zakresu kognicji, ani statusu sędziów pozostałych sądów administracyjnych, pozostawiając te zagadnienia materii ustawowej (zob. art. 34 ust. 1 tiret trzeci Konstytucji, zastrzegający do ustawy kwestie dotyczące tworzenia nowych struktur sądownictwa). Osobne tytuły są tymczasem poświęcone prezydentowi (II), rządowi (III), parlamentowi (IV), Radzie Konstytucyjnej (VII), władzy sądowniczej i Najwyższej Radzie Sądownictwa (VIII), Wysokiemu Trybunałowi (IX), Radzie do Spraw Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska (XI) a także obrońcy Praw (XI^{bis}).

² Taki sposób normowania problematyki RS jest charakterystyczny dla aktów konstytucyjnych przewidujących silną pozycję głowy państwa i władzy wykonawczej (okresy I i II Cesarstwa propozycje konstytucyjne z okresu reżimu Vichy). Dlatego wskazuje się, że cechował on konstytucje o tendencjach autorytarnych. Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 9; S. Leroyer, dz. cyt., s. 66 i 67; D. Lochak, *Le Conseil d'État sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. Éléments pour la comparaison*, [w:] Y. Meny, *Les Conseil d'État français et italien*, Bologne 1993, s. 51-95; J. Massot, *Le Conseil d'État et le régime de Vichy*, RA z 1998, nr specjalny, s. 28-40.

organ ten był wskazany z nazwy 4 razy³, w obecnej jej wersji wymieniany jest już 9 razy⁴. Regulacja konstytucyjna dotycząca Rady Stanu rozrosła się więc przeszło dwukrotnie, przez co organ ten stał się jednym z najczęściej wymienianych w tekście Konstytucji organów państwa obok prezydenta, premiera, parlamentu oraz Rady Konstytucyjnej. Równocześnie w orzecznictwie sformułowane zostały zasady o mocy konstytucyjnej określające status ustrojowy oraz zakres zadań Rady Stanu i innych sądów administracyjnych.

Konstytucyjną podstawą działania Rady Stanu są w obecnym stanie prawnym postanowienia dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez premiera i członków parlamentu (art. 39 ust. 1 i 5 Konstytucji), korzystania przez władzę wykonawczą z kompetencji prawodawczych (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 74 ust. 3 *tiret* pierwszy, art. 74-1 ust. 2 i art. 76 ust. 2 Konstytucji) a także wnoszenia do Rady Konstytucyjnej tzw. priorytetowych pytań o konstytucyjność (art. 61-1 Konstytucji). W świetle tych postanowień konstytucyjnych można wskazać podstawowe funkcje przypisane Radzie Stanu przez ustrojodawcę.

1.1. Rada Stanu jako organ opiniodawczo-doradczy władzy politycznej

Funkcja opiniodawczo-doradcza należy do istoty koncepcji ustrojowej Rady Stanu. Stanowiła *ratio* ustanowienia, a następnie utrzymania tej instytucji przez

³ Chodzi o art. 37 ust. 2 (tryb „delegalizacji” przepisów materialnie reglamentacyjnych zawartych w ustawie), art. 38 ust. 2 (procedura wydawania ordonansów rządowych), art. 39 ust. 2 (wymóg zasięgnięcia opinii przed wniesieniem przez rząd projektu ustawy), a także uchylony już art. 92 ust. 1 (wymóg zasięgnięcia opinii przy wydawaniu przez rząd ordonansów o mocy ustawy, ustanawiających przepisy ustawowe wprowadzające w życie Konstytucję z 1958 r.). Do tego należy doliczyć art. 13 ust. 3 (dotyczący zakresu kompetencji nominacyjnych prezydenta, który powołuje radców stanu) oraz, uchylony już, art. 91 ust. 7, który powierzał komisji złożonej z Wiceprzewodniczącego Rady Stanu (przewodniczącego), Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego i Pierwszego Prezesa Trybunału Obrachunkowego wykonywanie zadań powierzonych Radzie Konstytucyjnej – do czasu jej ustanowienia.

⁴ Przy okazji wprowadzania kolejnych zmian do Konstytucji dodane były: art. 39 ust. 5 (możliwość zasięgnięcia opinii przez przewodniczącego izby parlamentu w odniesieniu do parlamentarnej propozycji ustawy), art. 61-1 ust. 1 (ocena dopuszczalności pytania o konstytucyjność kierowanego do Rady Konstytucyjnej), art. 65 ust. 2 (kompetencja do wyboru radcy stanu do składu Najwyższej Rady Sądownictwa), art. 74 ust. 3 *tiret* pierwszy (kompetencja do kontroli aktów ciał prawodawczych wspólnot zamorskich wydawanych w sprawach należących do materii ustawy), art. 74-1 ust. 2 (wymóg zasięgnięcia opinii przed wydaniem przez rząd ordonansu dostosowującego regulację ustawową do warunków istniejących na terytorium Nowej Kaledonii i wspólnot zamorskich) oraz art. 76 ust. 3 (wymóg zasięgnięcia opinii przed wydaniem przez rząd przepisów określających zasady organizacji referendum w sprawie statusu Nowej Kaledonii). Do tego należy doliczyć art. 65 ust. 2, 3 i 8 Konstytucji przewidujący udział radcy stanu w składach formacji Najwyższej Rady Sądownictwa.

kolejne stulecia⁵. W porównaniu z funkcją jurysdykcyjną funkcja opiniodawczo-doradcza przed długi czas była też funkcją „podstawową”⁶. Z tego zresztą względu znajdowała „zakotwiczenie” w aktach konstytucyjnych zawsze wówczas, kiedy ustrojodawca zdecydował się w ogóle zawrzeć w konstytucji regulację dotyczącą zadań Rady Stanu⁷. Obecnie, wobec intensywnego rozwoju funkcji jurysdykcyjnej, funkcja opiniodawczo-doradcza wydaje się nie przykuwać już uwagi doktryny w takim stopniu, jak przykuwała niegdyś. Tymczasem, jej realne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania aparatu państwa, lecz także dla całego systemu prawnego jest ogromne już choćby z tego względu, że ocenie sekcji administracyjnych Rady Stanu podlegają projekty ustaw i dekrety rządowych normujących wszystkie dziedziny prawa – zarówno prawo administracyjne, jak i prawo cywilne, handlowe, karne, unijne, itp. Odnosi się to także do prawa konstytucyjnego, choćby w wypadku opiniowania projektów ustaw o zmianie Konstytucji i aktów dotyczących organizacji władz publicznych, wyborów i referendum, czy ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw. Wszystkie projekty oceniane są pod kątem poprawności formalnej (poszanowania reguł techniki prawodawczej), zgodności z aktami o wyższej mocy prawnej, spójności z obowiązującymi przepisami, a także trafności (*opportunité*) rozwiązań prawnych. Realizując konstytucyjną funkcję „rady państwa” (*conseil de l'État*) mającej wspierać merytorycznie organy zarówno władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej, Rada Stanu jest w centrum procesu decyzyjnego w państwie i ma wpływ na bieg ogółu spraw państwowych⁸.

1.1.1. Funkcja konsultacyjna jako funkcja konstytucyjna

Biorąc pod uwagę całokształt postanowień Konstytucji, należy dostrzec, że obok przepisów regulujących ustrój oraz zadania organów, które tradycyjnie podlegały unormowaniu w aktach konstytucyjnych, takich jak parlament, głowa

⁵ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 3; Y. Jégouzo, *À propos de la fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 505.

⁶ G. Drago, *Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement : de la consultation à la codécision*, AJDA z 12.05.2003, s. 948; M. Long, *Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision*, RFDA z 1992, nr 8(5), s. 787.

⁷ Zob. art. 52 i art. 53 Konstytucji z 1799 r., art. 75 Konstytucji z 1848 r., a także art. 40, art. 50 i art. 51 Konstytucji z 1852 r.

⁸ Zob. J. Chevallier, *Le Conseil d'État, au cœur de l'État*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 5-17.

państwa, rząd czy sądy, ustrojodawca V Republiki szczególną uwagę poświęcił funkcji opiniodawczo-doradczej, zaliczając ją do funkcji konstytucyjnych na równi z funkcjami ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Bezpośrednio na szczeblu konstytucyjnym ukształtowany został system organów i ciał opiniodawczo-doradczych, których zadaniem jest zapewnić władzy politycznej (przede wszystkim egzekutywie⁹) wsparcie eksperckie w różnych dziedzinach życia państwowego¹⁰. Tytuł XI Konstytucji jest poświęcony Radzie ds. Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska. Organ ten istnieje nieprzerwalnie od 1926 r., przy czym już w 1946 r. uzyskał konstytucyjne zakotwiczenie¹¹. Rada ta, licząca nie więcej niż 233 członków, wydaje opinie w sprawie rządowych projektów ordonansów i dekretów, a także parlamentarnych propozycji ustaw, które zostaną jej przekazane (art. 69 ust. 1 Konstytucji). Może wypowiadać się w drodze opinii co do każdej kwestii z zakresu spraw ekonomicznych, społecznych lub ochrony środowiska na wniosek rządu lub parlamentu (art. 70 Konstytucji)¹². Funkcję opiniodawczą pełni również Rada Konstytucyjna. Wydaje opinie w sprawach wiążących się z korzystaniem przez prezydenta z nadzwyczajnych upoważnień konstytucyjnych przewidzianych w art. 16 Konstytucji, a także w sprawach dotyczących organizacji referendum (art. 60 Konstytucji)¹³. W sprawach dotyczących niezależności władzy sądowej opinie, na wniosek prezydenta, wydaje Zgromadzenie Ogólne Najwyższej

⁹ W literaturze zwraca się uwagę, że mnogość ciał opiniodawczych (*polysynodie*) otaczających egzekutywę i jej szefa jest zjawiskiem typowym dla francuskiej tradycji ustrojowej (J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 111).

¹⁰ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 637-640.

¹¹ Krajowa Rada Ekonomiczna (*Conseil national économique*) utworzona została na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 1926 r. Pod naciskiem de Gaulle'a do tekstu Konstytucji z 1946 r. włączono art. 25, zgodnie z którym Rada Ekonomiczna (*Conseil économique*) miała opiniować projekty i propozycje ustaw w sprawach należących do jej właściwości. Projekty miały być jej przekazywane przez Zgromadzenie Narodowe przed skierowaniem ich do prac w Izbie. O opinię Rady wnioskować mógł również rząd.

¹² Konstytucja przewiduje ponadto, że jeden z członków Rady ds. Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska może być przez nią wyznaczony do przedstawienia na posiedzeniu izb parlamentu opinii w sprawie projektów i propozycji ustaw, które zostały jej przekazane (art. 69 ust. 2). Rada wydaje również opinie w przedmiocie petycji na zasadach określonych w ustawie organicznej (art. 69 ust. 3). Sposób kształtowania składu oraz zasad wykonywania funkcji określa ordonans nr 58-1360 z dnia 29 grudnia 1958 r. wprowadzający ustawę organiczną o Radzie Ekonomicznej (Dz. Urz. z 30.12.1958, s. 12033), zmieniony w istotnym zakresie po reformie ustrojowej z 2008 r. na mocy ustawy organicznej nr 2010-704 z dnia 28 czerwca 2010 r. o Radzie ds. Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska (Dz. Urz. nr 148 z 29.06.2010, s. 11633). Zob. P. Bodineau, *Les conseils économiques et sociaux*, Paris 1994; J. Dermagne, *Qu'est-ce que le Conseil économique et social ?*, Paris 2006; J. Frayssinet, *Le Conseil économique et social*, Paris 1996; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 1067-1094.

¹³ R. Arsac, *La fonction consultative du Conseil constitutionnel*, RFDC z 2006, nr 68, s. 781-820. Zob. też uwagi do opinii Rady Konstytucyjnej nr AR16 z dnia 23 kwietnia 1961 r. w sprawie zastosowania art. 16 Konstytucji, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Dalloz, Paris 2007, s. 126-132.

Rady Sądownictwa. Organ ten wydaje ponadto opinie o kwestiach z zakresu deontologii członków korpusu sądownictwa powszechnego, a także w każdej innej sprawie związanej z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, w odniesieniu do której o opinię poprosi minister sprawiedliwości (art. 65 ust. 8 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji¹⁴). Konstytucja przyznaje ponadto pewien zakres uprawnień opiniodawczych organom wspólnot zamorskich (art. 74 ust. 2, art. 74-1 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji). W sferze obronności przewidziane jest utworzenie przy Prezydencie Republiki rad i komitetów obrony narodowej (art. 15 Konstytucji).

Na tle tego systemu konstytucyjnych organów opiniodawczych Rada Stanu odgrywa szczególną rolę¹⁵. Nie jest tak jednak z uwagi na formalne przypisanie jej przez ustrojodawcę charakteru „najwyższego organu doradczego”¹⁶. Szczególne znaczenie Rady Stanu wynika, po pierwsze, ze ścisłego jej powiązania ze sprawowaniem funkcji prawodawczej przez władzę polityczną (w znacznej mierze – rząd). Kompetencje opiniodawcze Rady Stanu unormowane są jako element regulacji konstytucyjnej wyznaczającej zasady stanowienia aktów normatywnych o podstawowym znaczeniu dla systemu prawnego, mianowicie ustaw, ordonansów i dekretów. Większość przepisów dotyczących Rady Stanu umiejscowiona jest w tytule V Konstytucji: „O relacjach między parlamentem a rządem”. Określają one zakres udziału Rady Stanu w procesie „tworzenia” (*confection*) prawa¹⁷. Po drugie, o ile kompetencje opiniodawcze takich organów, jak Rada ds. Ekonomicznych czy Rada Konstytucyjna, obejmują określone sprawy lub dziedziny życia społecznego (*compétence d'attribution*), o tyle właściwość Rady Stanu rozciąga się na wszelkie kwestie interesujące organ zasięgający jej stanowiska (*compétence générale*). Formalnie nie istnieje żadne ograniczenie przedmiotowe. Po trzecie, inaczej niż w wypadku Rady ds. Ekonomicznych, będącej „zgromadzeniem konsultacyjnym” (*assemblée consultative*) składającym się z przedstawicieli grup zawodowych i organizacji społecznych wybranych na 5-letnią kadencję¹⁸, Rada Stanu jest

¹⁴ W brzmieniu wynikającym z art. 31 ustawy konstytucyjnej z 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki.

¹⁵ Zob. M. Roux, *La fonction consultative du Conseil d'État*, RA z 1999, nr specjalny (6), s. 16-22.

¹⁶ Por. z art. 107 Konstytucji Hiszpanii z 1978 r., który powierza hiszpańskiej Radzie Stanu (*Consejo de Estado*) rolę „najwyższego organu doradczego rządu” (*supremo órgano consultivo del Gobierno*).

¹⁷ Zob. L.-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, Paris 2015, *passim*.

¹⁸ Dlatego Rada ds. Ekonomicznych upatrywana jest niekiedy jako forma realizacji demokracji partycypacyjnej (A. Gohier del Re, uwagi do art. 69-71, [w:] *La Constitution de la République française...*,

organem o charakterze technicznym (eksperskim), składającym się z osób powołanych, co do zasady, dożywotnio spośród osób, które ukończyły Państwową Szkołę Administracji i były kształcone pod kątem podjęcia pracy w strukturze administracji publicznej.

Do momentu wejścia w życie reformy konstytucyjnej z 2008 r. władzy wykonawczej przysługiwał swoisty „monopol” na korzystanie ze wsparcia merytorycznego Rady Stanu. Przesądziły o tym co najmniej dwa powody¹⁹. Pierwszy wiązał się z niechęcią środowiska parlamentarzystów do włączania w proces ustawodawczy jakichkolwiek organów lub ciał o kompetencjach opiniotwórczych. Odnosiło się do w szczególności do Rady Stanu, która była upatrywana jako instytucja o antyparlamentarnym charakterze, mogąca stać się konkurencją dla izb zwłaszcza wtedy, gdyby istnieć miał obowiązek poddania jej ocenie parlamentarnych propozycji ustaw i poprawek. Taki obowiązek stanowiłby bowiem formę kontroli zewnętrznej nad izbami, która byłaby nie do pogodzenia z tradycyjnie rozumianą pozycją parlamentu jako wyraziciela „woli powszechnej”. Drugi powód ściśle wiąże się z założeniami ustrojowymi przyjętymi przez twórców Konstytucji V Republiki. Rada Stanu stała się jednym z elementów systemu „racjonalizacji” parlamentaryzmu, polegającej w istocie na wzmocnieniu pozycji władzy wykonawczej w jej relacjach z legislaturą. W pierwotnej wersji Konstytucji jedyne postanowienia, które dotyczyły Rady Stanu, zawarte były w bloku przepisów wyznaczających relacje między rządem i parlamentem, mianowicie w art. 39 ust. 2 Konstytucji (określającym reguły korzystania z inicjatywy legislacyjnej przez premiera), art. 38 ust. 2 Konstytucji (regulującym wykonywanie przez rząd ustawodawstwa delegowanego), a także art. 37 ust. 2 Konstytucji (upoważniającym rząd do zmiany na mocy dekretu postanowień zawartych w ustawie, które wykraczają poza materię ustawy). Przyznanie rządowi wyłączności na korzystanie w procesie prawodawczym z eksperckiego wsparcia

dz. cyt., s. 1633), czy też „trzecie zgromadzenie konstytucyjne” obok Zgromadzenia Narodowego i Senatu (G. Carcassonne, *La Constitution*, Paris 2009, s. 339).

¹⁹ Zresztą powody te przesądziły również o „monopolu” władzy wykonawczej na korzystanie ze wsparcia Rady ds. Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska. Rada ta może działać na wniosek parlamentu dopiero od czasu wprowadzenia w życie ustawy konstytucyjnej z 2008 r. Zob. G. Carcassonne, *La Constitution...*, dz. cyt., s. 340.

Rady Stanu miało dodatkowo wzmacniać jego pozycję wobec izb. Należy jednak zauważyć, że ustrojodawca V Republiki nie poszedł tak daleko (jak to miało miejsce w Konstytucji z 1799 r.), by powierzyć członkom Rady Stanu prawo do reprezentowania strony rządowej w toku prac w parlamencie oraz uzależnić dopuszczalność wprowadzenia poprawki do tekstu rządowego od pozytywnej opinii Rady Stanu. „Racjonalizujący” wpływ tego organu na proces legislacyjny miał się kończyć z momentem wniesienia projektu ustawy do izby.

W praktyce ustrojowej V Republiki Rada Stanu – podobnie jak Rada Konstytucyjna – nigdy jednak nie okazała się być organem o antyparlamentarnym charakterze. W związku z obowiązkiem przedłożenia przez rząd wszystkich projektów ustaw, ordonansów i dekretów, a także niedopuszczalnością wprowadzania przez rząd zmian do projektu bez ponownego przesłania tekstu do zaopiniowania, funkcja legislacyjna Rady Stanu stała się w większym stopniu czynnikiem ograniczającym swobodę działania władzy wykonawczej niż parlamentu. W nowej rzeczywistości prawnej, jaka zaczęła kształtować się w latach 70. XX w., funkcja ta nabrała też zupełnie nowego znaczenia ustrojowego. Wobec, z jednej strony, dynamicznie rozwijających się międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka (przede wszystkim systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) oraz, z drugiej strony, włączenia Deklaracji z 1789 r. i Preambuły z 1946 r. do bloku wzorców kontroli konstytucyjności ustaw procedura opiniowania przez Radę Stanu projektów ustaw, ordonansów i rządowych aktów normatywnych stała się swoistym mechanizmem „wczesnego ostrzegania”, mających wykluczyć ryzyko narażenia się przez rząd na negatywne orzeczenie Trybunału Strasburskiego, Rady Konstytucyjnej lub też samej Rady Stanu działającej w trybie sądowoadministracyjnym²⁰. Podobnego charakteru nabrała ocena przez Radę Stanu zgodności projektu z prawem unijnym i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości

²⁰ Jak wskazuje J.-M. Sauvé – Wiceprzewodniczący RS – Radzie Stanu „chodzi przede wszystkim o to, by w pełni zrealizować misję doradcy prawnego Rządu i Parlamentu, wydając opinię, która oferuje największe możliwe bezpieczeństwo prawne oraz pozwala zapobiec, na ile to możliwe, orzeczeniu przez Radę Konstytucyjną o niezgodności ustawy” (J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse*, [w:] B. Mathieu, M. Verpeaux, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, Paris 2011, s. 128). Zob. w odniesieniu do aktów administracyjnych Y. Gaudemet, *La prévention du contentieux administratif par les avis du Conseil d'État*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d'État. Journées d'Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 239-248.

Unii Europejskiej. W ujęciu systemowym konstytucyjnie zakotwiczone kompetencje do opiniowania projektów rządowych stanowią narzędzie, przy użyciu którego Rada Stanu sprawuje swoistą prewencyjną kontrolę zgodności projektowanych regulacji z Konstytucją, a także z aktami międzynarodowymi i unijnymi. Kontrola ta stała się jednym z podstawowych elementów oceny projektów przez sekcje administracyjne Rady Stanu. Jak podkreśla J.-M. Sauvé (jej Wiceprzewodniczący), w ramach funkcji opiniodawczo-doradczej Rada dokonuje kontroli zgodności z Konstytucją w sposób „kompleksowy i pogłębiony”²¹. Co prawda, opinie nie mają charakteru rozstrzygnięcia o wiążącym charakterze i nie wiążą *de iure* ich adresatów. Formalnie nie są również prejudykatem dla sądów administracyjnych (w tym składów orzekających Rady Stanu) w postępowaniach w sprawie legalności rządowych aktów normatywnych, uprzednio zaopiniowanych przez Radę Stanu. W wypadku ustaw „prawo ostatniego słowa” należy do Rady Konstytucyjnej. W razie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 Konstytucji, opinia legislacyjna Rady Stanu komunikowana jest Radzie Konstytucyjnej i często stanowi podstawowy element dokumentacji sprawy²². Dokonywana w trakcie konsultacji ocena projektów pod kątem zgodności z Konstytucją i innymi aktami o wyższej mocy prawnej jawi się jako jedna z form realizacji przez ten organ funkcji sądu konstytucyjnego V Republiki²³.

Zmiana paradygmatu określającego istotę kompetencji opiniodawczo-doradczych Rady Stanu przyczyniła się do dezaktualizacji argumentów, które przez lata przemawiały za wyłączeniem dostępu parlamentu do wsparcia merytorycznego świadczonego przez ten organ. W toku prac nad reformą konstytucyjną z 2008 r. przyjęto, że wzmocnienie pozycji ustrojowej parlamentu oraz poprawa jakości ustawodawstwa wymagają ustanowienia trybu, który pozwoli izbom na zasięgnięcie opinii Rady Stanu w sprawie parlamentarnej propozycji ustawy, zanim zostałaby ona skierowana do prac w komisji²⁴. Powrócono więc do rozwiązania, jakie istniało

²¹ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 126.

²² Tamże, s. 127.

²³ F. Batailler, dz. cyt., s. 26.

²⁴ Propozycja nr 28 Komitetu Balladura, przewidująca możliwość skierowania przez przewodniczącego izby tekstu do zaopiniowania przez Radę Stanu, zamieszczona została w rozdziale II pt. „O wzmocnionym Parlamencie” – w bloku rozwiązań dotyczących poprawy jakości prac ustawodawczych (zob. *Une V^e République plus démocratique...*, dz. cyt., s. 40).

w tradycji II i III Republiki. Reforma, która znalazła wyraz w art. 39 ust. 5 Konstytucji²⁵, sprawiła, że Rada Stanu rozszerzyła pole oddziaływania na sferę aktywności prawodawczej parlamentu. W ten sposób stała się radą „państwa” (*conseil de l'État*) w toku procesu stanowienia prawa. Zakres przedmiotowy aktów poddanych jej kontroli co do zgodności z Konstytucją i prawem międzynarodowym (unijnym), przeprowadzonej zanim akty wejdą do systemu prawnego (*ex ante*), objął całość ustawodawstwa i prawodawstwa rządowego. Pod tym względem kontrola sprawowana przez Radę Stanu jest szersza niż kontrola prewencyjna, jaką wykonuje Rada Konstytucyjna – choć, rzecz jasna, opinie Rady Stanu formalnie nie mają prawnie wiążącego charakteru, a tym bardziej nie korzystają z przymiotów ostateczności oraz mocy powszechnie obowiązującej (które przynależą decyzjom Rady Konstytucyjnej na podstawie art. 62 Konstytucji). Reforma ustrojowa z 2008 r. pogłębiła hybrydowy charakter Rady Stanu, będącej jednocześnie uczestnikiem procesu stanowienia prawa (tak przez rząd, jak i przez parlament) i sądem właściwym do oceny legalności (konstytucyjności) tego prawa²⁶.

1.1.2. Zakres i znaczenie funkcji konsultacyjnej

Trzon regulacji konstytucyjnej dotyczącej funkcji opiniodawczej Rady Stanu wyznaczają art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 2 oraz art. 39 ust. 2 Konstytucji. Wszystkie – zgodnie z koncepcją ustrojowego wzmocnienia władzy wykonawczej w systemie tzw. parlamentaryzmu zracjonalizowanego – powiązały ten organ z realizacją kompetencji prawodawczych przez rząd, z którym tradycyjnie łączy Radę Stanu silne relacje. Genetycznie jest ona bowiem „radą rządu” (*conseil du gouvernement*). Stąd też zakres i realne znaczenie funkcji opiniodawczej Rady Stanu stanowiły zawsze wypadkową pozycji ustrojowej władzy wykonawczej²⁷.

Art. 37 ust. 2 Konstytucji normuje jeden z mechanizmów ochrony kompetencji prawodawczych rządu, obejmujących z mocy art. 37 ust. 1 Konstytucji

²⁵ Zob. P. Gonod, *Le Conseil d'État, conseil du Parlement. À propos de l'article 39 alinéa 3 nouveau de la Constitution*, RFDA z 2008, s. 871-876; A. Roblot-Troizier, J.-G. Sorbara, *Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État*, AJDA 2009, nr 36, s. 1994-2001; M. Todorova, *Le Conseil d'État, conseiller du Parlement: premier bilan*, RFDC z 2013, nr 93, s. 125 i n.

²⁶ P. Gonod, *Le Conseil d'État, conseil du Parlement...*, dz. cyt., s. 876.

²⁷ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn., Paris 2002, s. 3.

wszystkie dziedziny niezastrzeżone przez ustrojodawcę do materii ustawy. Art. 37 ust. 2 Konstytucji daje rządowi podstawę do zmiany „aktu o formie ustawowej” (*textes de forme législative*) w drodze dekretu w zakresie, w jakim akt zmieniany ingeruje w materię reglamentacyjną. W zdaniu pierwszym tego przepisu ustrojodawca zastrzegł, że dekret może zostać wydany w tym trybie dopiero po zasięgnięciu opinii Rady Stanu²⁸. W tym wypadku przedmiotem opinii stanie się w sposób konieczny – obok kwestii legislacyjnej poprawności redakcji tekstu, merytorycznej zgodności jego treści z aktami wyższego rzędu czy trafności przyjętych przez rząd rozwiązań – problem wzajemnych relacji między materią ustawową i reglamentacyjną. Ponieważ jednak w zamyśle autorów architektury instytucjonalnej V Republiki funkcję gwaranta poszanowania przez parlament wyznaczonych mu (wąsko) uprawnień prawodawczych pełnić miała Rada Konstytucyjna, art. 37 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji stanowi, że akty o formie ustawowej, które zostały ustanowione po wejściu w życie Konstytucji, mogą być zmieniane w drodze dekretu tylko wtedy, gdy Rada Konstytucyjna orzeknie, że mają charakter reglamentacyjny²⁹. Zatem w zakresie, w jakim rząd zamierza zmienić (lub uchylić) w drodze dekretu akt (jego część) mający moc ustawową, który wszedł w życie w stanie prawnym, jaki ukształtowała Konstytucja i jej postanowienia o rozdziale kompetencji prawodawczych między parlament i rząd, konieczna staje się ingerencja Rady Konstytucyjnej, której ocena, czy akt ma charakter reglamentacyjny, będzie wiążąca dla rządu i Rady Stanu (art. 62 Konstytucji). W odniesieniu do aktów wydanych w okresie przedkonstytucyjnym Rada Stanu ocenia już samodzielnie, czy wobec wejścia Konstytucji akty nie stały się – następczo – niezgodne z konstytucyjnymi regułami rozdziału materii prawodawczej. Należy bowiem pamiętać, że do czasu utworzenia Rady Konstytucyjnej Rada Stanu była jedynym organem właściwym do wypowiedzania

²⁸ Obowiązek ten dotyczy wszystkich dekretów zmieniających akty o charakterze ustawowych – niezależnie od tego, czy akty zmieniane mają charakter przedkonstytucyjny, czy też nie. Konieczność przeprowadzenia procedury deklasacji przed Radą Konstytucyjną, o której mowa w art. 37 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, nie zwalnia rządu z nakazu konsultacji Rady Stanu w przedmiocie projektu dekretu zmieniającego (tamże, s. 24).

²⁹ W warunkach ustrojowych IV Republiki ustawa z dnia 17 października 1948 r. upoważniała w sposób ogólny rząd do dokonywania zmian lub uchylania obowiązujących przepisów ustaw ingerujących w sprawy należące „ze względu na ich naturę” do materii reglamentacyjnej (R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 72 i 73).

się (w ramach funkcji legislacyjnej, ale też jurysdykcyjnej) w kwestii rozgraniczenia kompetencji prawodawczych parlamentu i rządu. Rada Stanu zachowuje więc, na gruncie art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, ogólną kompetencję do oceny skutków wejścia w życie nowej Konstytucji w odniesieniu do zakresu władzy organów egzekutywy w sferze stanowienia prawa. Rzecz jasna, rząd *de iure* nie jest związany jej opinią w sprawie projektu dekretu zmieniającego. Jednakże *de facto* nieuwzględnienie jej oceny narażać będzie dekret na uchylenie przez składy orzekające Rady Stanu w razie jego zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Z kolei art. 38 ust. 2 Konstytucji włącza Radę Stanu w proces „tworzenia” (*confection*) przez rząd aktów ustawodawstwa delegowanego, mianowicie ordonansów (*ordonnances*). Akty te są wydawane po uzyskaniu upoważnienia parlamentu w drodze ustawy, udzielanego rządowi w celu realizacji programu. Ordonanse ustanawiane są „w” Radzie Ministrów (*en Conseil des ministres*) po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. W tym samym trybie ordonanse mogą być zmieniane lub uchylane, o ile nie upłynął jeszcze termin, na jaki rząd uzyskał upoważnienie do normowania zagadnień „normalnie należących do domeny ustawy”, określony w ustawie upoważniającej. W tym zakresie wskazać można co najmniej trzy konkretne zadania, jakie należą do Rady Stanu w ramach realizacji funkcji konsultacyjnej na podstawie omawianej regulacji konstytucyjnej. Po pierwsze, Rada Stanu ocenia, czy przedstawiony przez rząd projekt ordonansu nie wykracza poza zakres przedmiotowy upoważnienia zawartego w ustawie. Odgrywa tym samym rolę kontrolera rządu w zakresie lojalnego wykonania upoważnienia udzielonego przez parlament (co jest tradycyjną jej rolą o tyle, o ile to do niej od zawsze należała kontrola prawidłowego wykonania ustaw przez egzekutywę). Po drugie, Rada bada, czy zaproponowane w projekcie rozwiązania są „właściwe” (*opportuns*) w tym sensie, że służą one rzeczywiście realizacji programu, jaki rząd przedstawił parlamentowi jako uzasadnienie dla udzielenia pełnomocnictw. Posłużenie się upoważnieniem w innym celu, niż realizacja tego programu, byłoby bowiem nadużyciem procedury i rodziłoby ryzyko podważenia ordonansu w toku postępowania sądowo-administracyjnego. Po trzecie, biorąc pod uwagę charakter

ordonansu jako aktu regulującego sprawy należące do materii ustawy, Rada bada, czy projekt ordonansu nie został nadmiernie obudowany przepisami dotyczącymi kwestii o charakterze reglamentacyjnym, które mogłyby znaleźć się w aktach wykonawczych. Czuwa nad tym, by rząd, używając upoważnienia parlamentu do tymczasowej ingerencji w domenę ustawy, nie doprowadził do zaburzenia konstytucyjnie ustanowionego rozdziału materii prawodawczej na materię ustawową oraz reglamentacyjną. Po zatwierdzeniu ordonansu przez parlament wszystkie zawarte w nim przepisy uzyskiwałyby bowiem moc ustawową, co wyłączałoby je spod kontroli sądu administracyjnego. Ich uchylenie lub zmiana mogłyby wówczas nastąpić wyłącznie na mocy aktu ustawowego albo po przeprowadzeniu procedury, o której mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji.

Wraz z reformą terytorialną, zainicjowaną zmianami konstytucyjnymi z 2003 r.³⁰, kompetencje opiniodawcze Rady Stanu objęły też projekty ordonansów, na mocy których rząd może rozszerzyć zakres stosowania przepisów ustawowych obowiązujących na obszarze Francji metropolitarnej w dziedzinach, jakie pozostały w kompetencji państwa na terytorium wspólnot zamorskich i Nowej Kaledonii oraz przyjąć w razie potrzeby niezbędne rozwiązania adaptujące te przepisy do specyfiki terytoriów (art. 74-1 Konstytucji)³¹. Swobodę decyzji rządu ogranicza konieczność uzyskania opinii organu stanowiącego (zgromadzenia) jednostki terytorialnej, której akt ma dotyczyć, oraz opinii Rady Stanu. Rolą tego ostatniego organu staje się przede wszystkim ocena adekwatności proponowanych rozwiązań do warunków panujących na terytorium wspólnoty zamorskiej lub Nowej Kaledonii, a ponadto kontrola poprawności trybu konsultacji organu stanowiącego. W obu wymiarach Rada Stanu pełni funkcję strażnika konstytucyjnej zasady samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego (*principe de la libre administration des collectivités territoriales*)³².

³⁰ Chodzi o, przywoływaną już, ustawę konstytucyjną z dnia 28 marca 2003 r. o decentralizacji terytorialnej.

³¹ Ordonanse wydane w tej procedurze wymagają zatwierdzenia przez parlament. Konstytucja nie wymaga już jednak konieczności uzyskania *a casu ad casum* upoważnienia ustawowego. Art. 74-1 Konstytucji staje się w tym zakresie samodzielną podstawą kompetencyjną. Ordonanse wchodzi w życie z dniem publikacji, lecz tracą moc obowiązującą, jeśli nie zostaną zatwierdzone przez parlament w terminie 18 miesięcy od dnia publikacji.

³² Zob. art. 72 ust. 3 Konstytucji (w wersji wynikającej z art. 5 ustawy konstytucyjnej z 2003 r. o decentralizacji organizacji terytorialnej Republiki).

Istotne znaczenie z ustrojowego punktu widzenia miała konstytucjonalizacja udziału Rady Stanu w procesie stanowienia ustaw. W pierwotnej wersji Konstytucji zakres tego udziału ograniczał się do rządowej fazy procesu legislacyjnego. W myśl art. 39 ust. 1 Konstytucji korzystanie z rządowej inicjatywy ustawodawczej jest prerogatywą premiera. Niemniej, jak stanowi art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, zanim projekt będzie mógł być złożony w izbie, podlega zaopiniowaniu przez Radę Stanu, a następnie rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. Ramy konstytucyjnych kompetencji opiniodawczych Rady Stanu w odniesieniu do rządowych inicjatyw ustawodawczych wyznacza termin „projekt ustawy” (*projet de loi*). Art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji *prima facie* nie czyni rozróżnienia, o jakie typy ustaw chodzi. Pojęcie „ustawy” obejmuje, bez wątpienia, ustawy „zwykłe” (*lois ordinaires*). Należy uznać, że obejmuje ono też ustawy finansowe (*lois de finances*), ustawy o finansowaniu zabezpieczenia społecznego (*lois de financement de la sécurité sociale*) i ustawy dotyczące organizacji jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 39 ust. 2 zdanie drugie i trzecie Konstytucji. Nie ma powodów, by spod zakresu pojęcia wyłączyć ustawy organiczne (*lois organiques*), które są procedowane w tym samym trybie, co ustawy zwykłe, z uwzględnieniem odrębności wynikających z art. 46 Konstytucji³³. Ponadto, w praktyce ustrojowej systematycznie konsultowane były projekty ustaw zmieniających Konstytucję (*lois constitutionnelles*). Tym samym zakres obligatoryjnego udziału Rady Stanu w procesie legislacyjnym objął po 1958 r. całość ustawodawstwa rządowego³⁴, co w istotny sposób sanuje niedostatki wynikające z fakultatywnego charakteru kontroli prewencyjnej sprawowanej przez Radę Konstytucyjną.

Jak już zostało wskazane, reforma konstytucyjna otworzyła również drogę dostępu do eksperckiego wsparcia Rady Stanu izbom parlamentu. Zgodnie z art. 39

³³ Chodzi o wprowadzenie pewnych terminów „refleksji” nawet w wypadku pilnego trybu legislacyjnego, wymóg głosowania przez Zgromadzenie Ogólne większością bezwzględną w razie braku zgody między izbami co do wspólnej wersji tekstu (z zastrzeżeniem ustaw organicznych dotyczących Senatu, które każdorazowo muszą być przyjęte w jednokowej wersji przez obie izby) oraz obligatoryjną prewencyjną kontrolę konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną.

³⁴ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 53 i 54.

ust. 5 Konstytucji³⁵, „na zasadach określonych w ustawie przewodniczący izby może, przed jej skierowaniem do komisji, przedłożyć Radzie Stanu do zaopiniowania propozycję ustawy przedłożoną przez jednego z członków tej izby, chyba że ten się temu sprzeciwia”. Inaczej zatem niż w zakresie projektów rządowych, procedura konsultacyjna w wypadku parlamentarnych propozycji ustaw jest fakultatywna, a jej zainicjowanie wymaga porozumienia przewodniczącego izby i autora propozycji. Decyzję o skierowaniu tekstu do Rady Stanu podejmuje przewodniczący izby, przy czym możliwość taka wygasa z chwilą skierowania propozycji do prac w komisji. Art. 39 ust. 5 Konstytucji nie dopuszcza ścieżki konsultacji ani na późniejszych etapach prac w izbie, ani po przekazaniu tekstu do drugiej izby. Do Rady Stanu nie należy opiniowanie poprawek do propozycji ustawy (co odnosi się również do poprawek do tekstów rządowych)³⁶. O decyzji w sprawie przekazania propozycji Radzie Stanu przewodniczący izby informuje parlamentarzystę, który przedstawił tekst. Ten z kolei korzysta ze swego prawa „weta”, a jego sprzeciw jest wiążący dla przewodniczącego izby. Tym samym ustrojodawca zapewnił ochronę przysługującemu parlamentarzystom prawu inicjatywy ustawodawczej (art. 39 ust. 1 *in fine* Konstytucji) przed próbami nadużycia procedury konsultacji w celu „zamrożenia” inicjatywy przynajmniej na jakiś czas. Osłabił jednak skuteczność samej procedury.

W 2008 r. art. 39 Konstytucji uzupełniony został również o ustępy 3 i 4³⁷, stanowiące – obok poszerzenia zakresu kompetencji opiniodawczych Rady Stanu – zasadniczy element rozwiązań mających służyć poprawie jakości ustawodawstwa. Przewidują, że przedstawienie przez rząd projektu ustawy Zgromadzeniu Narodowemu lub Senatowi spełniać musi warunki określone w ustawie organicznej³⁸. Jednocześnie projekt nie może zostać wprowadzony do porządku

³⁵ Dodanym na mocy art. 15 pkt 2 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

³⁶ W nowszym orzecznictwie Rada Konstytucyjna przyjęła jednak rygorystyczne wymogi dotyczące poprawki, w szczególności gdy chodzi o zakaz obudowywania tekstu postanowieniami niemającymi związku z przedmiotem regulacji (*cavaliers budgétaires*). Istotnie ograniczyła przez to praktykę obchodzenia obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Stanu przez zgłaszanie rozwiązań mogących napotkać na sprzeciw tego organu dopiero w toku postępowania legislacyjnego w izbie w trybie poprawki rządowej lub parlamentarnej (Y. Jégouzo, dz. cyt., s. 512).

³⁷ Dodane na mocy art. 15 pkt 2 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

³⁸ Chodzi o ustawę organiczną nr 2009-403 z dnia 15 kwietnia 2009 r. o stosowaniu artykułów 34-1, 39 i 44 Konstytucji (Dz. Urz. z 16.04.2009, s. 6528). Do czasu wejścia w życie ustawy organicznej wymagania formalne dotyczące przedkładanego projektu, w tym odnoszące się do uzasadnienia (*exposé de motifs*)

obrad, jeśli Konferencja Przewodniczących izby stwierdzi, że wymagania określone przez ustawę organiczną nie zostały spełnione. W razie wystąpienia sporu między izbą i rządem, przewodniczący izby lub premier mogą skierować wniosek do Rady Konstytucyjnej o jego rozstrzygnięcie w terminie 8 dni³⁹. Postanowienia art. 39 ust. 3 i 4 Konstytucji nie przewidują wprost udziału Rady Stanu w mechanizmie kontroli formalnej dopuszczalności wniesienia projektu ustawy przez rząd. W praktyce – zgodnie z logiką mechanizmu prewencji – Rada Stanu zastrzegła sobie możliwość odmowy rozpatrzenia projektu do czasu usunięcia jego wad w zakresie poprawności uzasadnienia (*exposé de motifs*) oraz oceny skutków regulacji (*étude d'impact*), blokując możliwość wniesienia projektu do izby⁴⁰. Staje się w ten sposób sądem „pierwszej instancji” właściwym do kontroli poprawności formalnej projektu, uczestnicząc w realizacji zadania powierzonego przez ustrojodawcę Radzie Konstytucyjnej, która w wypadku wszczęcia postępowania określonego w art. 39 ust. 4 Konstytucji będzie miała dostęp do stanowiska Rady Stanu⁴¹. Rada Stanu chroni pozycję parlamentu w toku procesu legislacyjnego, egzekwując od rządu realizację nakazu przekazania izbom „dostatecznej” (*suffisant*) i „rzetelnej” (*sincère*) informacji na temat treści, celu oraz zakładanych skutków projektu⁴².

i oceny skutków regulacji (*étude d'impact*), określone były w okólnikach premiera. Zob. A.-S. Denolle, *Les études d'impact : une révision manquée ?*, RFDC z 2011, nr 87, s. 499-514.

³⁹ Zob. np. A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 134 i 135. Dotychczas w trybie określonym w art. 39 ust. 4 Konstytucji Rada Konstytucyjna wydała zaledwie jedną decyzję, podkreślając przy tym, że działając na tej podstawie „może jedynie rozstrzygać o kwestii tego, czy takie złożenie projektu ustawy nastąpiło zgodnie z warunkami określonymi przez ustawę organiczną z dnia 15 kwietnia 2009 r.; że nie może zatem wypowiadać się co do zgodności przepisów zawartych w tym projekcie z innymi regułami konstytucyjnymi [zaś] konstytucyjność może stać się przedmiotem [jej] oceny wyłącznie po wszczęciu postępowania na zasadach przewidzianych w art. 61 i art. 61-1 Konstytucji” (decyzja RK nr 2014-12 FNR z dnia 1 lipca 2014 r., pkt 3 uzasadnienia). Zob. S. Hutier, *Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ?*, RFDC z 2015, nr 101, s. 194-201. Do czasu wniesienia projektu do izby jedynym organem właściwym do oceny konstytucyjności tekstu projektu jest Rada Stanu. Zarzut niedochowania formalnych wymagań projektu może być podnoszony po zamknięciu procedury ustawodawczej w trybie kontroli prewencyjnej konstytucyjności przed Radą Konstytucyjną (zob. decyzję RK nr 2010-603 DC z dnia 11 lutego 2010 r., pkt 3-10 uzasadnienia). Na tym etapie stanowisko Rady Stanu o formalnej poprawności projektu będzie miało zasadnicze znaczenie dla oceny przez Radę Konstytucyjną konstytucyjności procedury prawodawczej (B.-L. Combrade, *L'influence des études d'impact sur la rédaction des avis du Conseil d'État en matière de projets de loi*, [w:] B. Mathieu, M. Verpeaux, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, Paris 2011, s. 116).

⁴⁰ Zob. B.-L. Combrade, *L'influence des études d'impact...*, dz. cyt., s. 112 i 113.

⁴¹ Zob. tamże, s. 115 i 116.

⁴² O. Schrameck, *Le Conseil d'État, conseil du gouvernement ou/et conseil du Parlement*, [w:] B. Mathieu, M. Verpeaux, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, Paris 2011, s. 87.

1.2. Rada Stanu jako sąd administracyjny

W toku prac konstytucyjnych – zgodnie z treścią ustawy konstytucyjnej z dnia 3 czerwca 1958 r.⁴³, która upoważniła rząd de Gaulle’a do przygotowania projektu – do tekstu projektu nowej Konstytucji włączono tytuł VIII, proponując nazwę: „O wymiarze sprawiedliwości” (*De la justice*). Taka terminologia wzbudziła jednak zastrzeżenia Rady Stanu. Przepisy ujęte w tym tytule projektu rządowego dotyczyły bowiem wyłącznie sądownictwa powszechnego, co mogłoby rodzić wrażenie, że sądy administracyjne nie należą do „wymiaru sprawiedliwości”, wobec czego nie byłoby przeszkód, żeby ten pion znieść w drodze ustawy. W opinii legislacyjnej o projekcie konstytucji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 28 sierpnia 1958 r., Rada Stanu zaproponowała rozszerzenie treści postanowień zawartych tytule VIII projektu przez włączenie regulacji dotyczącej zadań sądownictwa administracyjnego⁴⁴. Komitet Międzyresortowy, opracowujący ostateczną wersję tekstu Konstytucji – pod wpływem M. Debré, piastującego wówczas funkcję Ministra Sprawiedliwości⁴⁵ – ograniczył się do korekty samej nazwy tytułu VIII, która ostatecznie przyjęła brzmienie: „O władzy sądowej” (*De l'autorité judiciaire*). Pojęcie *autorité judiciaire* użyte zostało też w przepisach ujętych w tym tytule. Do „władzy sądowej”, pełniącej funkcję „strażnika wolności indywidualnej”, należy czuwanie nad poszanowaniem zakazu arbitralnego pozbawiania wolności (art. 66 Konstytucji). Gwarantem niezależności „władzy sądowej” jest prezydent, który realizuje to zadanie, mając do pomocy Najwyższą Radę Sądownictwa (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wybór terminologii przez

⁴³ Chodzi o ustawę konstytucyjną z dnia 3 czerwca 1958 r. o uchyleniu art. 90 Konstytucji i przepisach przejściowych (JORF z 03.06.1958, s. 5326), która upoważniała rząd Ch. de Gaulle’a do opracowania tekstu nowej konstytucji. W punkcie 4 stanowiła ona, że: „władza sądowa (*autorité judiciaire*) ma być niezależna, aby zapewnić poszanowanie podstawowych wolności w zakresie, w jakim są one określone przez Preambulę do Konstytucji z 1946 r. oraz przez Deklarację Praw Człowieka, do której się ona odwołuje”.

⁴⁴ Treść przyszłego art. 66 Konstytucji miałaby brzmieć (zgodnie z propozycją Rady Stanu): „Władza sądowa jest strażnikiem wolności osobistej. Nikt nie może zostać arbitralnie zatrzymany. Sądy powszechne i sądy administracyjne zapewniają, każde w zakresie, w jakim je dotyczy, poszanowanie tej zasady na warunkach określonych przez ustawę”. O udziale Rady Stanu i jej członków w pracach konstytucyjnych zob. szerzej S. Leroyer, dz. cyt., s. 169-176.

⁴⁵ W trakcie prac w Komitecie Międzyresortowym M. Debré argumentował, że: „nie istnieje coś takiego jak korpus sędziów administracyjnych (*magistrature administrative*); są jedynie funkcjonariusze administracyjni (*fonctionnaires administratifs*), którzy sprawują funkcje sądownicze (*fonctions de juge*)” (przywołuję za *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 79).

Komitet Międzyresortowy wyraźnie wskazywał, że sądownictwo administracyjne ma znaleźć się poza unormowaniem tytułu VIII Konstytucji⁴⁶. Tak w tradycji legislacyjnej⁴⁷, jak i w orzecznictwie⁴⁸ termin *judiciaire* („sądowy”) zastrzeżony pozostaje dla oznaczenia sądów powszechnych (*juges judiciaires*). W konsekwencji jednak nie tylko zadania powierzone sądom w tytule VIII, lecz także gwarancje statusu prawnego sędziów, takie jak zasada nieusuwalności (art. 64 ust. 4 Konstytucji), nie odnoszą się do sądów administracyjnych⁴⁹. Taki kierunek wykładni przyjęła zresztą Rada Stanu, która w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 lutego 1962 r. w sprawie *Beausse* uznała, że zarówno art. 34 Konstytucji, zastrzegający dla ustawy unormowanie statusu korpusu sędziów i prokuratorów (*magistrats*), jak i art. 64 Konstytucji, gwarantujący nieusuwalność sędziów (*magistrats du siège*), muszą być rozumiane jako odnoszące się tylko do pionu sądownictwa powszechnego (*ordre judiciaire*) oraz niemające zastosowania do „członków” (*membres*) sądów administracyjnych.

W efekcie ustrój i zadania sądów administracyjnych a także statusu sędziów tych sądów przez długi czas regulowane były na poziomie podkonstytucyjnym (ustawowym i dekretowym). Podstawowe znaczenie miał ordonans z dnia 31 lipca 1945 r. o Radzie Stanu⁵⁰, który wielokrotnie był nowelizowany w okresie V Republiki. Obowiązywał do czasu kodyfikacji przepisów prawa o ustroju i trybie postępowania przed sądami administracyjnymi. Reforma została wprowadzona na mocy ordonansu z dnia 4 maja 2000 r. (który ustanowił część ustawową Kodeksu o sądownictwie administracyjnym⁵¹) oraz towarzyszących mu dekretów wydanych tego samego dnia po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (które ustanowiły część

⁴⁶ X. Prétot, uwagi wstępne do Tytułu VIII, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1487.

⁴⁷ Zob. np. ustawę z dnia 7 lutego 1933 r. o gwarancjach wolności indywidualnej (zob. R. Ancely, *Loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle*, „Revue Pénitentiaire” z 1933, nr 4, s. 96-170).

⁴⁸ Zob. np. wyroki Trybunału Kompetencyjnego: z dnia 18 grudnia 1947 r. w sprawie *Hilaire*, w myśl którego: „ochrona wolności indywidualnej i własności prywatnej należy do właściwości władzy sądowej (*autorité judiciaire*)”; z dnia 27 marca 1952 r. w sprawie *de la Murette* (nr 01339), w myśl: „należy do władzy sądowej (*autorité judiciaire*), strażnika wolności indywidualnej, orzekanie w sprawie konsekwencji wynikających ze wszelkiego rodzaju nakazów naruszenia tej wolności w sposób arbitralny”.

⁴⁹ Zob. X. Prétot, O. Steck, uwagi do art. 64, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1502-1509.

⁵⁰ Ordonans nr 45-1708 z dnia 31 lipca 1945 r. o Radzie Stanu (Dz. Urz. nr 0179 z 01.08.1945, s. 4770).

⁵¹ Ordonans nr 2000-387 z dnia 4 maja 2000 r. o części ustawowej Kodeksu o sądownictwie administracyjnym (Dz. Urz. nr 0107 z 07.05.2000, s. 6904). Dalej: KoSA.

reglamentacyjną)⁵². Kodeks o sądownictwie administracyjnym wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Wobec braku szczegółowych przepisów konstytucyjnych regulujących problematykę sądownictwa administracyjnego jego status ustrojowy został zdefiniowany w orzecznictwie. W latach 80. XX w. Rada Konstytucyjna wywiodła z republikańskiej tradycji ustrojowej – odwołując się przede wszystkim do ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu – zespół zasad konstytucyjnych gwarantujących niezależność sądów administracyjnych oraz chroniących ich jądro kompetencyjne. W toku ewolucji orzecznictwa Rady Konstytucyjnej zasady te zostały powiązane z postanowieniami Deklaracji z 1789 r., zaś w pierwszej dekadzie XXI w. znalazły częściowo zakotwiczenie w części artykułowanej Konstytucji V Republiki.

1.2.1. Zasada niezależności sądów administracyjnych

W orzecznictwie konstytucyjnym zasada niezależności władzy sądowniczej (*autorité juridictionnelle*) po raz pierwszy została odniesiona do sądownictwa administracyjnego w decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 22 lipca 1980 r.⁵³ Decyzja ta zapadła na tle ustawy mającej konwalidować akty władzy wykonawczej (normatywne oraz indywidualne) wydane na podstawie przepisów uchylonych wyrokiem Rady Stanu stwierdzającym ich niezgodność z prawem⁵⁴. Rozpatrując

⁵² Chodzi o dekret nr 2000-388 (Dz. Urz. nr 107 z 07.05.2000, s. 6906), który uchylił cztery dekrety dotyczące: statusu członków Rady Stanu, organizacji Najwyższej Rady ds. Trybunałów Administracyjnych i Apelacyjnych Sądów Administracyjnych, trybu powoływania przewodniczących apelacyjnych sądów administracyjnych oraz statusu sędziów trybunałów i sądów apelacyjnych sądownictwa administracyjnego, a także dekret nr 2000-389 (Dz. Urz. nr 107 z 07.05.2000, s. 6907), który wprowadził część reglamentacyjną Kodeksu o sądownictwie administracyjnym oraz uchylił wcześniejsze akty reglamentacyjne dotyczące procedury sądowoadministracyjnej.

⁵³ Decyzja RK nr 80-119 DC z dnia 22 lipca 1980 r. w sprawie ustawy konwalidującej akty administracyjne.

⁵⁴ W 1977 r., na mocy dekretu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii legislacyjnej Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu, utworzony został centralny komitet techniczny do spraw kadry naukowej uniwersytetów. Miał on opiniować projekty aktów reglamentacyjnych i indywidualnych wydawanych w celu wprowadzenia reformy kadr uniwersyteckich. Dekret o utworzeniu komitetu został zaskarżony przez związki zawodowe. Wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 kwietnia 1980 r. w sprawie *Syndicat national de l'enseignement supérieur F.E.M.* (nr 09102) Rada Stanu orzekła o niezgodności tego dekretu z prawem, co zrodziło ryzyko podważenia dekretów oraz aktów indywidualnych wydanych po zasięgnięciu opinii centralnego komitetu technicznego, a zatem ryzyko wywrócenia całej reformy (przed Radą Stanu zawisło zresztą kilka innych spraw). Żeby uniknąć negatywnych wyroków, parlament przyjął w 1980 r. ustawę, której jedyny artykuł stanowił, że uznane są za ważne (*validés*) dekrety oraz inne akty wydane po uzyskaniu opinii komitetu. Nie dotyczyło to jednak bezpośrednio samego dekretu o utworzeniu komitetu, o którego nielegalności orzekła. Ustawa została zaskarżona do Rady Konstytucyjnej, która stwierdziła jej zgodność

zarzuty naruszenia zasady podziału władzy oraz niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę funkcjonowania sądownictwa, Rada Konstytucyjna wskazała, że „z art. 64 Konstytucji – jeśli chodzi o władzę sądową (*autorité judiciaire*), oraz z zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki od czasu ustawy z dnia 24 maja 1872 r. – jeśli chodzi o sądownictwo administracyjne (*juridiction administrative*), wynika, że [konstytucyjnie] gwarantowana jest zarówno niezależność sądów (*juridictions*), jak i szczególny charakter ich zadań, których zawłaszczać nie może ani ustawodawca, ani rząd”. W efekcie „ani ustawodawca, ani rząd nie może uchylać decyzji sądów, kierować do nich wiążących poleceń, ani też zastępować ich w rozstrzyganiu sporów objętych zakresem ich właściwości”. Formuła została podtrzymana w późniejszych orzeczeniach⁵⁵.

W decyzji z dnia 22 lipca 1980 r., nie przesądzając wzajemnych relacji między sądownictwem administracyjnym i powszechnym, Rada Konstytucyjna zdefiniowała pozycję władzy sądowniczej jako całości w relacji do władz ustawodawczej i wykonawczej. Na tych ostatnich ciąży w szczególności zakaz „zawłaszczania” zadań o „szczególnym charakterze”, jakie zostały powierzone przez ustrojodawcę niezależnym sądom. Formuła uzasadnienia, skonstruowana przez pryzmat funkcjonalnego kryterium „zadań” realizowanych przez władzę sądowniczą (jakkolwiek ogólna by ona była, w szczególności co do kwestii „szczególnego charakteru” zadań sądów), pozwoliła przynajmniej w pewnej mierze uzupełnić luki tekstu Konstytucji.

Po pierwsze, z decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r. wynika, że konstytucyjna zasada niezależności – odniesiona przez Radę Konstytucyjną ogólnie do „organów sądowniczych” (*principe de l'indépendance des juridictions*) – wyznacza pozycję ustrojową wszystkich organów należących do władzy sądowniczej, bez względu na to, czy są one usytuowane w pionie sądownictwa powszechnego, czy w pionie sądownictwa administracyjnego. Różna jest jedynie podstawa prawna wywodzenia tej zasady. Rada Konstytucyjna przywołała obok siebie art. 64 Konstytucji, który

z Konstytucją. Zob. uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paris 2007, s. 389-395, oraz [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 74 i 75.

⁵⁵ Zob. m.in. decyzje RK: nr 89-271 DC z dnia 11 stycznia 1990 r. (pkt 6 uzasadnienia); nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. (pkt 105 uzasadnienia).

explicite wysławia zasadę niezależności władzy sądowej (*autorité judiciaire*), oraz – wywiedzioną przede wszystkim z ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu – zasadę podstawową uznaną przez ustawy Republiki, jaką stanowi zasada niezależności sądownictwa administracyjnego⁵⁶. W świetle art. 9 tej ustawy, Rada Stanu miała orzekać ostatecznie (*souverainement*) w sprawach dotyczących sporów między administracją i podmiotami administrowanymi. Analogiczna formuła, powierzająca Radzie Stanu orzekanie „suwerennie” w przedmiocie skarg na nadużycie władz kierowanych przeciw aktom administracyjnym, znalazła się w art. 32 ordonansu o RS z 1945 r. To na tej podstawie Rada Konstytucyjna uznała, że istnieje „republikańska tradycja ustrojowa”, w myśl której sąd administracyjny orzeka niezależnie w zakresie spraw powierzonych jego kognicji.

Po drugie, konstytucyjna zasada niezależności sądów administracyjnych, wywiedziona przez Radę Konstytucyjną z tradycji ustawodawczej zapoczątkowanej uchwaleniem ustawy z 1872 r., determinuje (podobnie jak art. 64 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do sądownictwa powszechnego) charakter relacji ustrojowych łączących te sądy z władzą ustawodawcą, ale też z władzą wykonawczą. Przesądza także o relacji między Radą Stanu a władzą polityczną. Niezależnie zatem od genetycznego i funkcjonalnego powiązania z egzekutywą, na gruncie ustrojowym V Republiki Rada Stanu uzyskała statusu organu odrębnego oraz niezależnego względem rządu oraz podległej mu struktury administracyjnej. W decyzji z dnia 22 lipca 1980 r. Rada Konstytucyjna, artykułując zasadę niezależności sądownictwa administracyjnego, *implicite* dokonała konstytucjonalizacji jeszcze innej zasady, mianowicie zasady rozdziału sądów administracyjnych i organów administracji „aktywnej” (*principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*). Zasada rozdziału sądownictwa administracyjnego i administracji staje się, w zakresie dotyczącym relacji łączących Radę Stanu oraz egzekutywę, elementem zasady niezależności sądownictwa administracyjnego, która sama w sobie stanowi samodzielny wzorzec konstytucyjny.

⁵⁶ Tym samym Rada Konstytucyjna *implicite* potwierdziła wąskie znaczenie pojęcia „władza sądowa” (*autorité judiciaire*), którym posłużono się w nazwie tytułu VIII Konstytucji z 1958 r. i ujętych w nim przepisach, jako pojęcia obejmującego wyłącznie pion sądownictwa powszechnego.

Po trzecie, rozpoznanie w orzecznictwie konstytucyjnym zasady niezależności sądów administracyjnych może być interpretowane jako jednoczesne potwierdzenie konstytucyjnej gwarancji istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego. Ewentualne zniesienie tego pionu w drodze aktu rangi ustawowej musiałoby być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą niezależności sądów administracyjnych⁵⁷. Treść art. 34 ust. 1 *tiret* trzeciej Konstytucji, który do materii ustawowej powierza „tworzenie nowych struktur władzy sądowniczej” (*création de nouveaux ordres de juridiction*), sugerować może zresztą, że – *a contrario* – do kompetencji ustawodawcy nie należy znoszenie struktur istniejących w chwili wejścia w życie Konstytucji. Niezależnie więc od tego, że ustrojodawca, nie włączając do Konstytucji przepisów o sądach administracyjnych, teoretycznie nie przesądził o bycie tych sądów, Rada Konstytucyjna, powołując się na republikańską tradycję ustawodawczą, w 1980 r. dokonała konstytucjonalizacji „francuskiej koncepcji”⁵⁸ sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez dwa odrębne piony judykatury⁵⁹.

Po czwarte, poza odmienną podstawą wywodzenia zasady niezależności w wypadku sądów administracyjnych i powszechnych, z uzasadnienia decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 22 lipca 1980 r. nie wynikają żadne różnice co do samej treści tej zasady. Gwarancje są te same w odniesieniu do obu pionów sądownictwa. Na treść zasady niezależności składają się, ciążące na władzach ustawodawczej i wykonawczej, zakazy: podważania orzeczeń sądów⁶⁰, kierowania pod ich adresem

⁵⁷ Tak w komentarzu do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paryż 2007, s. 394.

⁵⁸ B. Pacteau, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 186.

⁵⁹ Zob. uwagi w komentarzach do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paryż 2007, s. 394 i 395, oraz [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 80 i 81.

⁶⁰ Co oznacza w szczególności zakaz „następczej i generalnej konwalidacji z naruszeniem powagi rzeczy osądzonej”, czyli takiej, która miałaby polegać na przywróceniu skuteczności (mocy) prawnej aktów administracyjnych, których nielegalność stwierdzona została wyrokiem sądu administracyjnego (zob. uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 77). Na przykład, poza kompetencją ustawodawcy jest uchylanie (*censurer*) wyroków sądowych przez przywrócenie mocy prawnej aktów o powołaniu sędziów lub prokuratorów, uznanych wcześniej za niezgodne z prawem i uchylonych wyrokiem Rady Stanu (np. decyzja RK nr 87-228 DC z dnia 26 czerwca 1987 r.). Jednocześnie jednak ustawodawca ma prawo, pod pewnymi warunkami, dokonać konwalidacji takich aktów, jeśli nie zapadły jeszcze wyroki o ich uchyleniu. Przede wszystkim konwalidacja na mocy retroaktywnych przepisów ustawowych nie może całkowicie wyłączać możliwości kontroli aktów administracyjnych przez sądy administracyjne, gdy byłoby to niezgodne zarówno z zasadą podziału władz, jak i z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem (decyzja RK nr 99-422 DC z dnia 21 grudnia

instrukcji (*injonctions*), rozstrzygania w miejsce sądów sporów powierzonych ich kognicji⁶¹, uzależnienia wykonalności orzeczenia sądu od uzyskania decyzji (przyzwolenia) organu administracji⁶². Z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej wynika też, że oba piony sądownictwa – choć inaczej potraktowane w tekście Konstytucji z 1958 r. w związku z pominięciem w tytule VIII sądów administracyjnych – mają co do istoty identyczną pozycję ustrojową względem legislatury i egzekutywy. W ten sposób doszło w drodze orzecznictwa do ujednolicenia konstytucyjnego statusu władzy sądowniczej oraz jej wzmocnienia, czyniąc z niej przeciwwagę dla władzy politycznej i gwaranta zachowania podziału władz⁶³.

W decyzji z dnia 22 lipca 1980 r. Rada Konstytucyjna nie wyjaśniła, rzecz jasna, wszystkich implikacji zasady niezależności sądownictwa administracyjnego. Nie przesądziła ani o treści gwarancji formalnych (w szczególności kwestii ustawowej formy regulowania zagadnień dotyczących organizacji wewnętrznej i funkcjonowania sądów administracyjnych), ani o statusie sędziów sądów administracyjnych (w tym ich nieusuwalności). W świetle postanowień Konstytucji z 1958 r. do ustawodawcy należy *prima facie* tylko ustanowienie norm dotyczących utworzenia nowych pionów (*ordres*) sądownictwa, procedury karnej oraz statusu prawnego sędziów i prokuratorów pełniących urząd w sądach powszechnych (art. 34 ust. 1 *tiret* trzeci i art. 64 ust. 3 Konstytucji). Z tych względów Rada Konstytucyjna przyjmowała, że kwestie dotyczące statusu sędziów sądów administracyjnych należą co do zasady do kompetencji prawodawczych rządu – z wyjątkiem „podstawowych gwarancji (*principes fondamentaux*) przyznanych państwowym urzędnikom cywilnym i wojskowym”, których uregulowanie art. 34

1999 r.). Szerzej zob. uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 81-84.

⁶¹ Co oznacza niedopuszczalność pozbawienia sądu – na mocy ustawy lub aktu administracyjnego – kompetencji do rozpoznania zawisłej przed nim sprawy (uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 77). W decyzji nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. Rada Konstytucyjna orzekła, że przepisy ustawowe nakładające na Trybunał Obrachunkowy (będący jednym z tzw. wyspecjalizowanych sądów administracyjnych) obowiązek przedłożenia projektu programu czynności kontrolnych do zaopiniowania przewodniczącym i stałym sprawozdawcom parlamentarnych komisji finansów publicznych narusza niezależność Trybunału. Zob. uwagi do decyzji RK nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paryż 2007, s. 815 i 816.

⁶² Decyzja RK nr 98-403 DC z dnia 29 lipca 1998 r. (pkt 46 uzasadnienia).

⁶³ Zob. uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paryż 2007, s. 390.

Konstytucji powierza ustawodawcy⁶⁴. Jeśli chodzi zaś o organizację wewnętrzną tych sądów, to ustawa powinna określać „normy konstytucyjne” (*règles constitutives*) w tym zakresie⁶⁵.

W praktyce systematyczna rozbudowa w orzecznictwie przysługujących stronom praw i gwarancji procesowych poszerzyła zakres ustawowej regulacji dotyczącej organizacji oraz trybu postępowania przed sądami administracyjnymi. W efekcie „trudno byłoby sobie [dziś] wyobrazić, że można byłoby dokonać reformy organizacji, funkcjonowania i kompetencji Rady Stanu czy wręcz pozbawić ją części jej zasadniczych funkcji, na podstawie zwykłego dekretu”⁶⁶. W 1986 r. po raz pierwszy w ustawie unormowano status sędziów – „członków” (*membres*) sądów niższych szczebli⁶⁷. W jej art. 2 ust. 1 wyrażona została zasada, że jeśli członkowie tych organów sprawują funkcję sędziego (*magistrat*), to bez ich zgody nie można im powierzyć nowego stanowiska (*affectation*), nawet w drodze awansu. Status członków Rady Stanu, tworzących odrębny korpus urzędniczy, pozostaje tymczasem nadal regulowany w dużej mierze przez dekrety⁶⁸. Paradoksalnie zapewnia to Radzie Stanu większy poziom gwarancji niezależności, niż czyniłaby forma ustawy. Rada Stanu ma bowiem możliwość dwuetapowej kontroli przepisów dotyczących statusu swoich członków – najpierw w ramach obligatoryjnej procedury konsultacyjnej jako organ opiniujący, a następnie jako sąd administracyjny jedynie właściwy do rozpoznawania ewentualnych skarg na dekret normujący tę problematykę⁶⁹. Nadal też reguła nieusuwalności jej członków ma

⁶⁴ Decyzja RK nr 91-165 L z dnia 12 marca 1991 r.

⁶⁵ Tezę o konieczności uregulowania w ustawie „reguł konstytucyjnych” (*règles constitutives*) dotyczących organizacji sądów Rada Konstytucyjna wyraziła w sprawie dotyczącej ustawy zmieniającej zasady kształtowania składu Zgromadzenia Ogólnego Sądu Kasacyjnego (decyzja RK nr 77-99 L z dnia 20 lipca 1977 r.).

⁶⁶ Uwagi do decyzji z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paris 2007, s. 393. Na temat właściwości ustawy do unormowania kwestii organizacji i kompetencji sądów administracyjnych, a także procedury przed nimi stosowanej, zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 126-174.

⁶⁷ Chodzi o ustawę nr 86-14 z dnia 6 stycznia 1986 r. wprowadzającą gwarancje niezależności członków trybunałów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych (Dz. Urz. z 07.01.1986, s. 332). Obecnie postanowienia te zostały włączone do części ustawowej KoSA.

⁶⁸ Obecnie w przepisach części reglamentacyjnej KoSA.

⁶⁹ Objęcie problematyki organizacji wewnętrznej Rady Stanu i statusu jej członków materiają ustawową uzależniałoby kwestię niezależności tego organu od ingerencji Rady Konstytucyjnej, która – w zakresie regulacji ustrojowych – może mieć miejsce wyłącznie w trybie prewencyjnym i na wniosek (fakultatywny) podmiotów politycznych (prezydenta, premiera, przewodniczących izb albo grup deputowanych lub

charakter jedynie zwyczajowy, przy czym należy pamiętać o tym, że to Rada Stanu byłaby sądem właściwym do kontroli legalności aktu władzy nominacyjnej (prezydenta) o odwołaniu swojego członka⁷⁰.

W związku z rozszerzaniem się zakresu regulacji ustawowej dotyczącej organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych coraz większe znaczenie dla ustalenia standardów konstytucyjnych w tej dziedzinie zaczęła odgrywać sama Rada Konstytucyjna. W nowszym orzecznictwie dokonała powiązania zasady niezależności sądownictwa z art. 16 Deklaracji z 1789 r., statuującym zasadę podziału władz⁷¹. Stanęła ponadto na stanowisku, że zasada niezależności (*indépendance*) oraz niezawisłości (*impartialité*) są „nierozzerwalnie związane” ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (*fonction juridictionnelle*)⁷², co dotyczy, rzecz jasna, również sądów administracyjnych⁷³. To do Rady Konstytucyjnej

senatorów). Zob. uwagi do decyzji RK z dnia 22 lipca 1980 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 80.

⁷⁰ W praktyce ustrojowej V Republiki tylko raz miało miejsce odwołanie członka Rady Stanu. W 1958 r. André Jacomet, pełniący funkcję referenta w Radzie Stanu, został oddelegowany do pełnienia obowiązków sekretarza generalnego administracji państwowej w Algierii. W tym czasie kilkakrotnie publicznie skrytykował politykę rządową na tym terytorium. W dniu 9 listopada 1960 r. wydany został dekret rządowy, na mocy którego A. Jacomet odwołany został z funkcji sekretarza generalnego administracji państwowej w Algierii oraz zawieszony na stanowisku referenta w Radzie Stanu. Kilka dni później, dekretem z dnia 12 listopada 1960 r. (podpisanym przez prezydenta Ch. de Gaulle’a i kontrasygnowanym przez premiera i ministra sprawiedliwości), A. Jacomet został odwołany ze stanowiska referenta w Radzie Stanu. Odwołanie wywołało zdecydowany sprzeciw ze strony kierownictwa Rady Stanu oraz jej członków (negatywne stanowisko przedstawiło chociażby Stowarzyszenie Członków i Byłych Członków Rady Stanu). Dekret o odwołaniu ze stanowiska referenta został zaskarżony przed Radą Stanu. Jednak przez lata – w atmosferze kolejnych ataków gaulistów wymierzonych w Radę Stanu w związku z negatywnymi dla rządu wyrokami kwestionującymi sposób rozumienia przez gaulistów uprawnień głowy państwa i szefa rządu – sprawa nie mogła znaleźć rozwiązania ani na drodze politycznej, ani na drodze sądowej. Sytuacja zmieniła się dopiero po upadku rządu G. Pompidou w lipcu 1968 r. Na mocy dekretu z dnia 30 lipca 1968 r. A. Jacomet został przywrócony na stanowisko referenta w Radzie Stanu, w konsekwencji czego Rada Stanu umorzyła jako bezprzedmiotowe postępowanie wszczęte skargą na nadużycie władzy podczas wydawania dekretu o odwołaniu (zob. wyrok z dnia 8 stycznia 1969 r. w sprawie *Jacomet*, nr 52417). Zob. na ten temat S. Leroyer, dz. cyt., s. 364-368.

⁷¹ Zob. decyzje RK: nr 2006-545 DC z dnia 28 grudnia 2006 r. (pkt 24 uzasadnienia); nr 2007-551 DC z dnia 1 marca 2007 r. (pkt 10 uzasadnienia); nr 2011-200 QPC z dnia 2 grudnia 2011 r. (pkt 6 uzasadnienia) oraz nr 2012-286 QPC z dnia 7 grudnia 2012 r. (pkt 4 uzasadnienia).

⁷² Zob. decyzje RK: nr 2011-199 QPC z dnia 25 listopada 2011 r. (pkt 11 uzasadnienia); nr 2011-200 QPC z dnia 2 grudnia 2011 r. (pkt 7 uzasadnienia); nr 2012-286 QPC z dnia 7 grudnia 2012 r. (pkt 4 uzasadnienia). Zob. R. Puchta, *Problem standardów organizacyjnych i proceduralnych w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej*, PPK z 2016, nr 3, s. 245-274.

⁷³ Zob. np. decyzje RK: nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. (pkt 106 uzasadnienia) – w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego, a także nr 2010-110 QPC z dnia 25 marca 2011 r. (pkt 3-5 uzasadnienia) oraz nr 2012-250 QPC z dnia 8 czerwca 2012 r. (pkt 3-5 uzasadnienia) – dotyczące składu departamentalnych komisji ds. pomocy socjalnej i Centralnej Komisji ds. Pomocy Socjalnej, czyli organów sądownictwa administracyjnego rozpatrujących skargi na decyzje administracyjne organów lokalnych o przyznaniu pomocy.

okazało się należeć też określenie zakresu tzw. jądra kompetencyjnego sądów administracyjnych.

1.2.2. Konstytucyjne „jądro kompetencyjne” sądów administracyjnych

Do kategorii zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki, o których mowa w ustępie 1 Preambuły z 1946 r., Rada Konstytucyjna zaliczyła także zasadę wyznaczającą „jądro kompetencyjne” sądownictwa administracyjnego. Na tle przepisów ustawy, które przenosiły na sąd powszechny (Sąd Apelacyjny w Paryżu) kompetencję do rozpatrywania skarg na decyzje Rady ds. Konkurencji (*Conseil de la concurrence*), będącej niezależnym organem administracji właściwym do zwalczania nieuczciwej konkurencji⁷⁴, w decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r.⁷⁵ Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „zgodnie z francuską koncepcją podziału władz jedną z zasad podstawowych rozpoznanych przez ustawy Republiki jest zasada, wedle której – z wyjątkiem spraw zastrzeżonych ze względu na ich naturę dla sądów powszechnych – do kompetencji sądownictwa administracyjnego należy orzekanie w ostatniej instancji o nieważności (*annulation*) lub zmianie (*réformation*) decyzji wydanych w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej przez organy sprawujące władzę wykonawczą, ich urzędników, wspólnoty terytorialne Republiki a także podmioty publiczne podlegające ich nadzorowi lub kontroli”⁷⁶.

Zdaniem Rady Konstytucyjnej, istnieje samodzielna zasada konstytucyjna, która zastrzega na rzecz sądów administracyjnych kompetencję do orzekania w ostatecznej instancji (*en dernier ressort*) o uchylaniu niezgodnych z prawem

⁷⁴ Obecnie Urząd ds. Konkurencji (*Autorité de la concurrence*).

⁷⁵ Decyzja RK nr 87-224 DC z dnia 23 stycznia 1987 r. Kwestionując ustawę, wnioskodawcy podnieśli zarzuty naruszenia zasady podziału władz, wynikającej z art. 16 Deklaracji Praw z 1789 r., i zasady rozdziału organów administracyjnych i sądowych, wynikającej z przepisów ustawy z dnia 16-24 sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa. Rada Konstytucyjna uznała jednak, że takie przekazanie kompetencji na rzecz sądu powszechnego nie naruszało jądra kompetencyjnego sądownictwa administracyjnego. Orzekła jednak o niekonstytucyjności ze względu na brak dostatecznych gwarancji prawa do obrony w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym. Zob. komentarze do decyzji RK z dnia 23 stycznia 1987 r. [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paris 2007, s. 624-639 oraz [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 59-65, a także [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 634-643.

⁷⁶ Pkt 15 uzasadnienia decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r. Ta formuła została powtórzona w kilku późniejszych w decyzjach RS, m.in.: nr 89-261 DC z dnia 28 lipca 1989 r. (pkt 19 uzasadnienia) oraz nr 98-403 DC z dnia 29 lipca 1998 r. (pkt 29 uzasadnienia).

decyzji (orzeczenia kasatoryjne) albo o ich zmianie (orzeczenia reformatoryjne⁷⁷). Zasada ta stanowi element „francuskiej koncepcji podziału władz”. W decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r. Rada Konstytucyjna nie powiązała jej jednak formalnie ani z art. 16 Deklaracji z 1789 r., ani z aktami legislacyjnymi sięgającymi Wielkiej Rewolucji. Przeciwnie, uznała, że art. 10 i art. 13 ustawy z dni 16 i 24 sierpnia 1790 r. oraz dekret z dnia 16 *fructidor* roku III, wysławiające zasadę rozdziału organów władz administracyjnej i sądowej (*principe de séparation des autorités administrative et judiciaire*), nie mają „same w sobie” mocy konstytucyjnej⁷⁸. Można więc tylko przypuszczać, że faktyczną inspirację dla dekodowania zasady wyznaczającej zakres spraw zastrzeżonych dla sądów administracyjnych stanowiła republikańska tradycja ustawodawcza – potwierdzana w ustawie organicznej z dnia 3 marca 1849 r. (II Republika), ustawie z dnia 24 maja 1872 r. (III Republika) i ordonansie z dnia 31 lipca 1945 r. (IV Republika) – która powierza Radzie Stanu rozstrzyganie w sposób ostateczny (*souverainement*) o sprawach wynikających ze sporów między administracją i podmiotami podporządkowanymi władztwu administracyjnemu⁷⁹. Te sprawy zostały wyłączone spod jurysdykcji sądów powszechnych – z uwagi właśnie na zasadę rozdziału organów władz administracyjnej i sądowej – jeszcze w okresie Rewolucji na mocy przepisów ustawy z dni 16 i 24 sierpnia 1790 r. oraz dekretu z dnia 16 *fructidor* roku III. Decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 23 stycznia 1987 r. przyniosła ten skutek,

⁷⁷ W praktyce wypadki, kiedy strona może żądać wydania orzeczenia reformatoryjnego nie są częste, ponadto – w przeciwieństwie do skargi na nadużycie władzy – podstawa do wniesienia skargi z żądaniem zmiany treści decyzji administracyjnej musi wynikać wprost z przepisów prawa (zob. P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 121-124).

⁷⁸ Niekiedy jednak w literaturze przypisuje się zasadzie rozdziału organów władzy administracyjnej i sądowej moc konstytucyjną (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 132). Por. też postanowienie Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 8 marca 2012 r. (nr 11-24638), w którym Sąd Kasacyjny odmówił skierowania do Rady Konstytucyjnej, w trybie art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, pytania o konstytucyjność dekretu z dnia 16 *fructidora* roku III, przyjmując, że akt ten ma charakter reglamentacyjny (podstawowy), podczas gdy tylko przepisy o charakterze ustawowym mogą być w tym trybie kwestionowane. Por. uwagi krytyczne J.-L. Mestre, *La nature législative du décret du 16 fructidor an III*, RFDA 2012, nr 5, s. 915-921.

⁷⁹ Zob. rozważania F.-P. Benoit, *Les fondements de la justice administrative*, [w:] *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris 1974, t. II, s. 283-295; G. Bigot, *Les mythes fondateurs du droit administratif*, RFDA z 2000, nr 16(3), s. 527-536; J. Chevallier, *Du principe de séparation au principe de dualité*, RFDA z 1990, nr 5, s. 712-723; J.-L. Mestre, *À propos du fondement constitutionnel de la compétence de la juridiction administrative*, RFDA z 2012, nr 2, s. 339-341; G. Vedel, *La loi des 16-24 août 1790 r. : Texte ? Prétexte ? Contexte ?*, RFDA z 1990, nr 5, 698- 711.

że „kompetencja odmówiona sądom powszechnym [w dobie Rewolucji] została odzyskana przez sądownictwo administracyjne”⁸⁰.

Decyzja z dnia 23 stycznia 1987 r., odczytywana w świetle decyzji z dnia 22 lipca 1980 r., ostatecznie rozstrzygnęła spory dotyczące konstytucyjnego statusu sądownictwa administracyjnego. Zdaniem Rady Konstytucyjnej, z republikańskiej tradycji ustawodawczej wynikają zatem dwa samodzielne wzorce konstytucyjne, należące do kategorii zasad podstawowych rozpoznanych przez ustawy Republiki, mianowicie zasada niezależności sądów administracyjnych oraz zasada, zgodnie z którą w ostatniej instancji to do sądów administracyjnych należy rozstrzyganie o zgodności z prawem decyzji władzy administracyjnej i ich zmiana. Podczas gdy decyzja z dnia 22 stycznia 1980 r. sprecyzowała pozycję ustrojową władzy sądowniczej „jako takiej” (składającej się z dwóch pionów) wobec władz ustawodawczej i wykonawczej, decyzja z dnia 23 stycznia 1987 r. pozwala określić – z powołaniem na „francuską koncepcję podziału władz” – relacje kompetencyjne między sądownictwem administracyjnym i sądownictwem powszechnym.

Zakres konstytucyjnie gwarantowanych kompetencji sądownictwa administracyjnego wyznaczają – od strony pozytywnej – „sprawy o uchylenie lub zmianę decyzji władzy administracyjnej podjętych w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej” (*décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique*). Formuła ta wymaga wyjaśnienia.

Po pierwsze, chodzi o spory dotyczące decyzji „władzy administracyjnej” (*autorité administrative*). Pojęcie to jest pojemne. Obejmuje organy władzy wykonawczej, urzędników działających w ich imieniu, organy jednostki samorządu terytorialnego, a także podmioty publiczne (*organismes publics*) pozostające pod bezpośrednią kontrolą lub nadzorem (w szczególności zakłady publiczne). G. Vedel i P. Delvolvé wskazują, że w świetle Konstytucji z 1958 r. – podobnie zresztą jak w warunkach ustrojowych III i IV Republiki – „właściwość sądu administracyjnego obejmuje spory powstałe na tle działania władzy wykonawczej podejmowanego

⁸⁰ Tak uwagi do decyzji RK z dnia 23 stycznia 1987 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 61.

w ramach prerogatyw władzy publicznej”⁸¹. *A contrario* ocena aktów wydawanych przez podmioty prywatne (*organismes privés*), nawet jeśli powierzone zostały im zadania administracyjne, nie musi z konstytucyjnego punktu widzenia należeć do sądów administracyjnych⁸².

Po drugie, spory powinny dotyczyć „decyzji” (*décisions*). Nie wszystkie zatem „akty” (*actes*) objęte są konstytucyjnym domniemaniem właściwości sądów administracyjnych. Do jądra kompetencyjnego tych sądów należy kontrola aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym, lecz już nie kontrola aktów normatywnych (reglamentacyjnych). Właściwość do kontroli aktów pochodzących od administracji ma zatem charakter dzielony⁸³. Zastrzegając do kognicji sądów administracyjnych jedynie kontrolę decyzji, czyli administracyjnych aktów indywidualnych, Rada Konstytucyjna pozostawiła ustawodawcy zwykłą otwartą drogę do wprowadzenia wyjątków od zasady rozdziału organów władz administracyjnej i sądowej⁸⁴. W aktualnym stanie prawnym sądy karne korzystają z kompetencji do samodzielnej wykładni aktów administracyjnych (normatywnych i indywidualnych) a także do samodzielnej oceny legalności tych aktów, jeśli od takiej oceny zależy kierunek rozstrzygnięcia w procesie⁸⁵. Mogą uchylić się od zastosowania aktów niezgodnych, ich zdaniem, z prawem. W odniesieniu do sądów cywilnych w mocy pozostaje nadal zasada rozdziału organów władz administracyjnej i sądowej. W świetle wyroku Trybunału Kompetencyjnego z dnia 16 czerwca 1923 r. w sprawie *Septfonds* sądy cywilne mogą samodzielnie dokonywać wykładni aktów reglamentacyjnych, ale już wykładnia indywidualnych

⁸¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 133.

⁸² Uwagi do decyzji RK z dnia 23 stycznia 1987 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 62; a także P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 95.

⁸³ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 8 i 9. Zob. też A. Szpor, dz. cyt., s. 137 i 138.

⁸⁴ Zob. uwagi do decyzji RK z dnia 23 stycznia 1987 r., [w:] P. Gaïa i in., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2013, s. 64 i 65.

⁸⁵ Zob. art. L. 111-5 Kodeksu karnego. Zob. też, kluczowy dla tej kwestii, wyrok z dnia 5 lipca 1951 r. w sprawie *Avranches et Desmarests* (nr 01187), w którym Trybunał Kompetencyjny potwierdził, że „z natury zadań powierzonych sądowi karnemu wynika, że ten [sąd] korzysta co do zasady z pełni jurysdykcji (*plénitude de juridiction*) odnośnie do wszystkich kwestii, od których zależy stosowanie lub niestosowanie kar; w efekcie należy do niego [sądu karnego] nie tylko dokonywanie wykładni – poza ustawami – generalnych aktów administracyjnych (*règlements administratifs*), lecz także ocena ich legalności, o ile akty te stanowią podstawę ścigania lub ich nielegalność została podniesiona jako środek obrony; kompetencja sądu karnego napotyka w tej dziedzinie granicę tylko w wypadku oceny legalności aktów administracji niemających charakteru reglamentacyjnego [tj. aktów indywidualnych], ponieważ ich ocena – z wyłączeniem wypadków, gdy przepisy ustawowe stanowią odmiennie – jest zastrzeżone dla sądownictwa administracyjnego na mocy zasady podziału władz”.

aktów administracyjnych oraz ocena zgodności z prawem aktów indywidualnych i generalnych są poza ich kompetencją⁸⁶. Jednocześnie Rada Konstytucyjna nie jest, co do zasady, organem właściwym do oceny konstytucyjności aktów władzy wykonawczej⁸⁷. Kontrolę taką sprawuje wyłącznie w zakresie aktów dotyczących organizacji oraz przebiegu wyborów krajowych i referendów.

Po trzecie, decyzje, o jakich mowa w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, muszą być wydawane w wykonaniu „prerogatyw władzy publicznej”, a zatem w sferze *imperium*. Do właściwości sądów administracyjnych należą też wszystkie sprawy, które rodzą konieczność orzeczenia o sposobie wykonywania prerogatyw władzy publicznej przez organ⁸⁸. Do jądra kompetencyjnego tych sądów nie należą zaś sprawy, w których jedną ze stron sporu jest co prawda administracja, lecz spór dotyczy sfery *dominium* lub wynika ze stosunku łączącego podmioty będące w równorzędnej pozycji (np. umowa administracyjna).

Po czwarte, przed sądem administracyjnym mają być rozpatrywane żądania uchylecia (*contentieux de l'annulation*) lub zmiany (*contentieux de la reformation*) decyzji ze względu na niezgodność z prawem. Chodzi tu w pierwszej kolejności o skargi na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*), które mogą być kierowane wyłącznie do tych sądów, i które stanowią podstawowy instrument ochrony przed niezgodnym z prawem działaniem władzy administracyjnej. Orzecznictwo konstytucyjne daje jednocześnie ustawodawcy swobodę decydowania o tym, jaki pion sądownictwa jest właściwy do rozpatrywania spraw tzw. pełnej

⁸⁶ Nr 00732. Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 923-931; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 199-204.

⁸⁷ Decyzji RK nr 84-184 DC z dnia 29 grudnia 1984 r. (pkt 4 uzasadnienia). Zob. G. Champagne, *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur l'administration : le contrôle de la constitutionnalité des lois et l'encadrement de l'activité des autorités administratives*, [w:] red. M. Wyrzykowski, Ph. Chauvin, *Contrôle de l'administration en France et en Pologne. Actes du colloque des 4 et 5 mai 1998*, Warszawa 1999, s. 68 i 69; M. Krzemiński, dz. cyt., s. 52 i 53.

⁸⁸ Do takich spraw zalicza się np. kierowanie wobec organów administracji wiążących je prawnie poleceń (*injonctions*), mających na celu zawieszenie wykonalności decyzji. W wyroku z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie *Préfet de police de Paris* (nr 03056) Trybunał Kompetencyjny orzekł, że do właściwości sądu powszechnego nie może należeć nakładanie na organ administracji nakazów wydania decyzji o zezwoleniu na opuszczenie pokładu statku przez pasażerów, wobec których organ ten wydał decyzję o zakazie wstępu na terytorium Francji i obowiązku pozostania na pokładzie, ponieważ „kompetencja do kierowania nakazów pod adresem administracji, która pozwala na pozbawienie jej decyzji charakteru wykonalnego, ma w istocie tę samą naturę, co [kompetencja] do stwierdzania nieważności lub zmiany decyzji przez nią [administrację] wydanych w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej – [czyli] kompetencja, której wykonywanie należy do wyłącznej kognicji sądownictwa administracyjnego, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych z natury dla władzy sądowej”.

jurysdykcji (*contentieux de pleine juridiction*), takich jak spory dotyczące odpowiedzialności deliktowej administracji⁸⁹ albo niewykonania lub nienależytego wykonania umowy administracyjnej⁹⁰.

Od strony negatywnej, poza konstytucyjnie gwarantowanym zakresem kognicji sądów administracyjnych są sprawy należące – „ze względu na ich naturę” (*par nature*) – do sądów powszechnych. W świetle art. 66 Konstytucji chodzi przede wszystkim o sprawy wiążące się z ingerencją władzy w sferę wolności indywidualnej. Pojęcie „wolności indywidualnej” (*liberté individuelle*) stanowi podstawowe kryterium wyznaczające granice konstytucyjnego zastrzeżenia kompetencji sądów powszechnych⁹¹. W starszym orzecznictwie konstytucyjnym posłużyło za matrycę, która umożliwiała rozszerzenie ochrony sądowej na wolności i prawa podstawowe niemające wyśłowienia w aktach należących do bloku konstytucyjności, takich jak wolność zawierania małżeństw, nienaruszalność mieszkania, swoboda przemieszczania, wolność informacyjna jednostki, życie prywatne⁹². Art. 66 ust. 2 Konstytucji miał powierzać władzy sądowej funkcję strażnika wolności indywidualnej „we wszystkich jej aspektach”⁹³. W nowszym orzecznictwie zarysowała się tendencja, aby pojęcie „wolności indywidualnej” rozumieć wąsko – jako gwarancję ochrony przed arbitralnym zatrzymaniem

⁸⁹ Por. jednak postanowienie Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 8 marca 2012 r. (nr 11-24638), w którym Sąd Kasacyjny odmówił skierowania do Rady Konstytucyjnej pytania o konstytucyjność przepisów ustawowych (w tym art. 13 ustawy z dnia 16-24 sierpnia 1790 r.) zobowiązujących prefekta do wniesienia do sądu powszechnego wniosku o uznanie niewłaściwości (*déclinatoire de compétence*) w wypadkach, gdy sprawa zawisła przed tym sądem należy do kognicji sądu administracyjnego. Uznał, że ze względu na konstytucyjny charakter kompetencji i niezależności sądownictwa administracyjnego „to, iż urzędnik publiczny (*agent public*), któremu zarzuca się popełnienie w toku wykonywania jego funkcji czynu rodzącego szkodę, musi co do zasady być przed nim [tj. przed sądownictwem administracyjnym] pozywany do poniesienia odpowiedzialności wobec poszkodowanego, w żaden sposób nie narusza zasady równości obywateli wobec prawa, w tym w szczególności wobec wymiaru sprawiedliwości, [zwłaszcza że] dostęp do organów sądowych obu pionów oraz gwarancje przyznane stronie są równorzędne (*équivalents*)”. Wniosek prefekta o stwierdzenie braku właściwości sądu powszechnego do sądenia urzędnika za czyny rodzące szkodę podejmowany jest, w ocenie Sądu Kasacyjnego, „nie w interesie urzędnika publicznego, lecz dla zapewnienia poszanowania zasady rozdziału organów administracyjnych i organów sądowych (*principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires*)”.

⁹⁰ Zob. uwagi do decyzji RK z dnia 23 stycznia 1987 r., [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paris 2007, s. 631 i 632, a także [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 62.

⁹¹ Art. 66 Konstytucji z 1958 r. „ustanawia regułę domniemania kompetencji (*règle de compétence de principe*) na rzecz sądów powszechnych w zakresie wszystkich spraw związanych z ochroną wolności indywidualnej. Jej treść [tj. treść pojęcia *liberté individuelle*] wpływa zatem na rozszerzenie albo zawężenie kompetencji władzy sądowej, tj. szerokości i intensywności jej kontroli” (F. Hourquebie, uwagi do art. 66, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1556 i 1557).

⁹² Tamże, s. 1555 i 1556.

⁹³ Zob. np. decyzję RK nr 83-164 DC z dnia 29 grudnia 1983 r. (pkt 28 uzasadnienia).

(nietykalność osobista) lub pozbawieniem wolności⁹⁴. Do wyłącznej właściwości sądów powszechnych miałyby należeć jedynie sprawy dotyczące stosowania środków, które stanowią poważną ingerencję w wolność indywidualną (*atteintes graves et substantielles*)⁹⁵. Chodziłoby o środki, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa osobistego, wolności poruszania się, a także nienaruszalności miejsca zamieszkania⁹⁶. Taka zmiana stanowiska przez Radę Konstytucyjną otworzyła drogę dla poszerzania – w drodze ustawy – kognicji sądów administracyjnych w odniesieniu do sfery wolności indywidualnej w szerokim znaczeniu⁹⁷. Nadal jednak do właściwości sądów powszechnych są zastrzeżone – poza ochroną wolności indywidualnej w wąskim znaczeniu – sprawy „z natury” należące do władzy sądowej (*autorité judiciaire*), czyli sprawy z zakresu własności prywatnej⁹⁸, stanu cywilnego, obywatelstwa oraz zdolności do czynności

⁹⁴ Rada Konstytucyjna zaczęła wiązać kolejne wolności i prawa podstawowe, pierwotnie chronione na podstawie art. 66 Konstytucji, z koncepcją ogólnej „wolności osobistej” (*liberté personnelle*), chronionej przez art. 2 i art. 4 Deklaracji z 1789 r. W decyzji nr 2010-92 QPC z dnia 28 stycznia 2011 r. Rada Konstytucyjna uznała: „że art. 66 Konstytucji zakazuje arbitralnego aresztowania i powierza władzy sądowej ochronę – zgodnie z zasadami przewidzianymi przez ustawę – wolności indywidualnej (*liberté individuelle*); że wolność zawierania małżeństw, będąca elementem wolności osobistej (*liberté personnelle*), wynika z art. 2 i art. 4 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.; że zakwestionowane przepisy nie dotyczą wolności indywidualnej (*liberté individuelle*); że w związku z tym zarzut naruszenia art. 66 Konstytucji jest nieadekwatny (*inopérant*)” – (pkt 6 uzasadnienia).

⁹⁵ Jeśli chodzi o rozróżnienie między środkami „ograniczenia” (*mesures restrictives*) i środkami „pozbawienia” (*mesures privatives*) wolności, zob. w decyzji nr 89-261 DC z dnia 28 lipca 1989 r. Rada Konstytucyjna uznała za niezgodne z Konstytucją rozwiązanie, które polegało na przekazaniu do właściwości sądów powszechnych kompetencji do kontroli legalności zarządzeń prefekta o odstawieniu cudzoziemca do granicy. Stwierdziła, że decyzje o zakazie wstępu na terytorium kraju, przyznaniu karty pobytu lub odstawieniu cudzoziemca do granicy stanowią akty podjęte w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej (*usage de prérogatives de puissance publique*) w zakresie porządku publicznego (*police*). Są środkami ograniczenia wolności (*mesures restrictives de liberté*), lecz nie jej pozbawienia (*mesures privatives de liberté*). Kontrola legalności takich decyzji powinna zatem należeć do sądów administracyjnych. Jeśli jednak – jak wynika z decyzji nr 92-307 DC z dnia 25 lutego 1992 r. – decyzja organu administracji o odstawieniu cudzoziemca do granicy wiąże się z umieszczeniem go w tzw. strefie tranzytowej (*zone de transit*), czy obecnie – w strefie oczekiwania (*zone d'attente*), to ze względu na skutek polegający na przymusowym pozbawieniu wolności oraz czas jego trwania aktualizuje się wynikający z art. 66 Konstytucji nakaz dostępu do sądu powszechnego. Zob. B. Genevois, *La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers*, RFDC z 1989, nr 4, s. 691-702.

⁹⁶ Na temat zakresu kompetencji sądów powszechnych w sprawach dotyczących administracji zob. m.in. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 851-923.

⁹⁷ Zob. R. Bourrel, *Le juge administratif, nouveau gardien de la liberté individuelle ?*, RA z 2010, nr 317(IX/X), s. 455-465.

⁹⁸ Zob. wyrok Trybunału Kompetencyjnego z dnia 4 czerwca 1940 r. w sprawie *Schneider*. Zob. też decyzję nr 89-256 DC z dnia 25 lipca 1989 r., w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że zasada, zgodnie z którą władza sądowa (*autorité judiciaire*) jest gwarantem własności, ma charakter zasady podstawowej uznanej przez ustawy Republiki (pkt 16 uzasadnienia), a więc zasady należącej do bloku konstytucyjności. Wynika z tego m.in., że wysokość odszkodowania wypłacanego wywłaszczanemu właścicielowi musi być ustalona przez sąd powszechny. Reguła sięga ustawy z dnia 8 marca 1810 r. o wywłaszczeniach, która powierzała sądom cywilnym orzekanie o przejściu prawa własności oraz wysokości odszkodowania. Jednak „żadna zasada o mocy konstytucyjnej nie wymaga, żeby – przy braku pozbawienia własności (*dépossession*) –

prawnych⁹⁹ oraz autonomii informacyjnej¹⁰⁰. Ponadto, jeśli akty lub czynności administracji są niezgodne z prawem w tak rażącym stopniu (*gravement illégal*), że nie mogą być uznane za akty lub czynności polegające na stosowaniu ustaw lub dekrétów, albo jeśli zostały wydane lub podjęte w innym celu niż cel, z uwagi na który kompetencje administracji zostały przyznane (*détournement de pouvoir*), a jednocześnie te akty i czynności prowadzą do poważnego naruszenia wolności lub praw podstawowych, jednostka może dochodzić ochrony przed sądem powszechnym, ponieważ „wadliwość jest tak poważna i tak oczywista, że akt nie może być przypisany (...) konstytucyjnej działalności organów państwowych”¹⁰¹, czy inaczej – takiego aktu nie da się już uznać za działanie stanowiące wykonywanie zadań powierzonych administracji, lecz należy go traktować jak czynność faktyczną podjętą poza jakimikolwiek ramami prawnymi (*voie de fait*)¹⁰².

Konstytucyjna zasada jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach dotyczących uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnych z uwagi na ich niezgodność z prawem nie ma charakteru absolutnego w tym sensie, że ustawodawca może zdecydować o przekazaniu sądom powszechnym niektórych spraw należących w świetle „francuskiej koncepcji podziału władz” oraz tradycji legislacyjnej Republiki do sądów administracyjnych. Zabieg taki musi mieć jednak

naprawa szkód spowodowanych przez prace lub budowy publiczne (...) należały do kompetencji sądów powszechnych” (decyzja RK nr 85-198 DC z dnia 13 grudnia 1985 r., pkt 15 uzasadnienia).

⁹⁹ Tak np. w decyzji RK nr 89-261 DC z dnia 28 lipca 1989 r. (pkt 23 uzasadnienia).

¹⁰⁰ W decyzji nr 93-323 DC z dnia 5 sierpnia 1993 r., dotyczącej ustawy o kontroli i weryfikacji tożsamości, Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „praktyka dokonywania kontroli tożsamości [przez funkcjonariuszy policji], mająca powszechny i dyskrecyjny charakter, byłaby nie do pogodzenia z poszanowaniem wolności indywidualnej”, wobec czego „do władzy sądowej, strażnika wolności indywidualnej, należy kontrolowanie, w szczególności, warunków dotyczących legalności, realności i zasadności powodów, które miałyby uzasadniać podjęcie czynności w zakresie kontroli i weryfikacji tożsamości” (pkt 10 uzasadnienia).

¹⁰¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 141.

¹⁰² W wyroku z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie *Société ERDF Annecy Léman* (nr C3911) Trybunał Kompetencyjny przypominał, że „działanie przez administrację drogą faktów (*voie de fait*) – uzasadniające, jako wyjątek od zasady podziału organów administracyjnych i sądowych, kompetencję sądów należących do sądownictwa powszechnego do zarządzenia jego [tego działania] zaprzestania lub naprawienia szkody – ma miejsce tylko wtedy, kiedy administracja albo przystąpiła do przymusowego wyegzekwowania (*exécution forcée*) w sposób niezgodny z prawem decyzji, choćby zgodnej z prawem, powodując naruszenie wolności indywidualnej lub doprowadzając do pozbawienia prawa do własności, albo podjęła decyzję, którą rodzi takie same skutki, jeśli chodzi o naruszenia wolności indywidualnej albo pozbawienia prawa do własności, i która w sposób oczywisty nie może być powiązana z władzą przynależną organowi administracyjnemu”. Takiego charakteru nie miało zainstalowanie przez spółkę państwową dostarczającą energię elektryczną instalacji do przesylu prądu na nieruchomości prywatnej bez tytułu prawnego. Dlatego też żądanie usunięcia takiej instalacji należało „z natury” do właściwości sądu administracyjnego. Na temat działania poza prawem (*voie de fait*) zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 868-884; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 104 i 105; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 140-148.

uzasadnienie z uwagi na potrzebę zapewnienia sprawnej administracji wymiaru sprawiedliwości (*bonne administration de justice*)¹⁰³. Jeśli spory powstające na tle stosowania regulacji dotyczącej określonej, specyficznej dziedziny (np. prawa konkurencji), podlegałyby rozpoznaniu w części przez sądy administracyjne, a w części przez sądy powszechne, wzgląd na dobre funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości może uzasadniać wyjątek od zasady właściwości sądów administracyjnych w sprawach dotyczących uchylenia lub zmiany decyzji administracyjnych oraz przekazać cały kompleks spraw do kognicji tego pionu sądownictwa, który jest „w pierwszej kolejności zainteresowany (*principalement intéressé*)”¹⁰⁴. Poddanie całego kompleksu spraw nadzorowi judykacyjnemu tylko jednego z sądów naczelných (Radzie Stanu lub Sądowi Kasacyjnemu) zapewni warunki dla skutecznego przeciwdziałania rozbieżnościom w zakresie stosowania prawa¹⁰⁵. Należy też mieć na względzie, że ustalenie przez ustawodawcę jasnych

¹⁰³ W decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r. Rada Konstytucyjna uznała za dopuszczalne przekazanie sądowi powszechnemu (Sądowi Apelacyjnemu w Paryżu) – należących dotychczas do Rady Stanu – kompetencji do rozpatrywania skarg na decyzje Rady ds. Konkurencji. Wskazała, że „gdy stosowanie ustawodawstwa lub aktów reglamentacyjnych o specyficznym charakterze może rodzić różnego typu spory, które – zgodnie ze zwyczajnymi normami kompetencyjnymi (*règles habituelles de compétence*) – byłyby rozdzielone między sądownictwo administracyjne i sądownictwo powszechne, jest dopuszczalne, by ustawodawca, [działając] w interesie dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości, zgrupował (*unifier*) normy kompetencyjne władzy sądowniczej w ramach pionu sądownictwa zasadniczo zainteresowanego (*principalement intéressé*)” z uwagi na charakter rozpoznawanych spraw (pkt 16 uzasadnienia).

¹⁰⁴ W decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r. Rada Konstytucyjna uznała, że w odniesieniu do prawa konkurencji „w pierwszej kolejności zainteresowane (*principalement intéressé*)” jest sądownictwo powszechne, do którego właściwości należy orzekanie o przestępstwach nieuczciwej konkurencji (sądy karne) oraz odpowiedzialności kontraktowej lub deliktowej wynikającej z nieuczciwej konkurencji (sądy cywilne). Dopuszczalne było więc ustawowe przekazanie do kognicji Sądu Apelacyjnego w Paryżu również spraw o ocenę legalności decyzji Rady ds. Konkurencji o zastosowaniu kar pieniężnych. Por. jednak wyrok Trybunału Kompetencyjnego z dnia 6 czerwca 1989 r. w sprawie *Préfet de la Région Ile-de-France* (nr 02572), wydany na tle sporu kompetencyjnego dotyczącego kontroli uchwały rady gminy o zmianie zasad świadczenia usług publicznych w zakresie dystrybucji wody miejskiej. Na podstawie takiej uchwały jedna z gmin rozwiązała kontrakt ze spółką świadczącą dotychczas usługi. Spółka wniosła skargę do Rady ds. Konkurencji, żądając zastosowania środków tymczasowych przewidzianych w prawie konkurencji do czasu rozstrzygnięcia kwestii legalności uchwały. Po tym, jak Rada ds. Konkurencji uznała się za organ niewłaściwy, sprawa trafiła do Sądu Apelacyjnego w Paryżu, który uwzględnił żądanie spółki. Trybunał Kompetencyjny uznał jednak, że sądem „zasadniczo właściwym” (do zastosowania środków wstrzymujących wykonanie uchwały gminy) był sąd administracyjny, gdyż uchwała rady gminy stanowiła akt władzy publicznej określający sposób organizacji danego rodzaju usług publicznych (*l'organisation du service public*). Podzielił tym samym stanowisko komisarza rządowego B. Stirna, którego zdaniem kompetencja sądów powszechných nie może obejmować wypadków, gdy podmioty publiczne „czynią użytek z prerogatyw władzy publicznej, z której korzystają w celu realizacji ich zadań z zakresu usług publicznych (*missions de service public*)”. Przywołuję za *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 641 i 642.

¹⁰⁵ W odniesieniu do prawa telekomunikacyjnego zob. decyzję nr 96-378 DC z dnia 23 lipca 1996 r., w której Rada Konstytucyjna nie podzieliła zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady podstawowej uznanej przez ustawy Republiki, zgodnie z którą sprawy dotyczące stwierdzenia nieważności lub zmiany aktów administracyjnych podlegają kognicji sądów administracyjnych. Orzekła, że z uwagi na interes publiczny,

granic kompetencji sądów administracyjnych i powszechnych jest jedną z istotnych gwarancji umożliwiających obywatelom korzystanie z wolności, o jakich mowa w art. 34 ust. 1 tiret pierwszy Konstytucji¹⁰⁶.

1.2.3. Zasada dualizmu francuskiego systemu sądownictwa

Wskazując w decyzjach z 1980 r. i 1987 r. na istnienie zasad konstytucyjnych, które gwarantują niezależność sądownictwa administracyjnego oraz zastrzegają na jego rzecz kompetencję do orzekania ostatecznie o uchyleniu lub zmianie decyzji administracyjnych, Rada Konstytucyjna *implicite* dokonała jednocześnie konstytucjonalizacji zasady dualizmu (*principe de la dualité*) francuskiego systemu władzy sądowniczej¹⁰⁷. W świetle obu judykatów dualizm ten jest elementem francuskiej koncepcji podziału władz¹⁰⁸. Ani władza wykonawcza, ani nawet władza ustawodawcza nie mogłyby podjąć samodzielnie decyzji o zniesieniu sądów administracyjnych, gdyż byłoby to niezgodne z zasadą ich niezależności oraz zasadą wyłączności jurysdykcyjnej w sprawach dotyczących legalności decyzji organów administracji¹⁰⁹. Zniesienie odrębnego sądownictwa administracyjnego wymagałoby zmiany Konstytucji.

Tymczasem ustrojodawca nie tylko nie zdecydował się na zniesienie dualizmu władzy sądowniczej, lecz wręcz usankcjonował go w tekście Konstytucji. W 2003 r. przy okazji reformy konstytucyjnej inicjującej proces decentralizacji

jakim jest efektywna administracja wymiarem sprawiedliwości, ustawodawca mógł przekazać do właściwości Sądu Apelacyjnego w Paryżu sprawy o kontrolę decyzji Urzędu Regulacji Telekomunikacji (obecnie Urząd Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty) – niezależnie od tego, że organ ten jest organem administracyjnym, zaś decyzje przez niego wydawane są aktami podejmowanymi w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej.

¹⁰⁶ Wyrok TK z dnia 2 marca 1970 r. w sprawie *Société Duvoir* (nr 01936).

¹⁰⁷ Niektórzy wskazują na trójczłonową (*trinité*) strukturę francuskiej władzy sądowniczej, wymieniając – obok pionu sądownictwa administracyjnego i pionu sądownictwa powszechnego – sądownictwo konstytucyjne, realizowane przez Radę Konstytucyjną (P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 81 i 82).

¹⁰⁸ Co nie znaczy, że co jakiś czas w literaturze nie powraca wątek zasadności podtrzymania dualistycznej struktury władzy sądowniczej. Zob. F. Burdeau, *Les crises du principe de dualité de juridiction*, RFDA z 1990, nr 5, s. 724-733; J. Caillousse, *Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel*, AJDA z 26.09.2005, s. 1781-1786; M. Jorat, *Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats*, RFDA z 2008, V-VI, s. 456-467; A. van Long, *Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité*, AJDA z 26.09.2005, s. 1760-1766; F. Terré, *Perspectives et avenir du dualisme juridictionnel*, AJDA z 20.09.1990, s. 595-600; D. Truchet, *Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel*, AJDA z 26.09.2005, s. 1767-1770. W kontekście standardów prawa do rzetelnego procesu zob. J.-F. Flausse, *Dualité des ordres de juridiction et Convention européenne des droits de l'homme*, [w:] *Gouverner, administrer, juger. Jean Valine. Librum amicorum*, Paris 2002, 523-546.

¹⁰⁹ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 86.

państwa art. 74 Konstytucji uzyskał zupełnie nowe brzmienie¹¹⁰. Ten przepis powierza ustawodawcy określenie m.in. zasad, wedle których Rada Stanu sprawuje „szczególną kontrolę sądowniczą” nad aktami uchwalonymi przez organy prawodawcze wspólnot zamorskich korzystających z autonomii w zakresie, w jakim organy te dysponują kompetencjami do regulowania spraw należących do materii ustawy. Tym sposobem ustrojodawca usankcjonował *implicite* – w sferze relacji między autonomicznymi wspólnotami zamorskimi i władzą centralną – funkcję jurysdykcyjną Rady Stanu. W 2007 r. dualizm judykatury został po raz kolejny potwierdzony w art. 67 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji¹¹¹, który ustanawia immunitet sądowy prezydenta, wyłączając – w trakcie pełnienia mandatu oraz w stosunku do „jakiegokolwiek organu sądowniczego” (*juridiction*) – możliwość prowadzenia postępowania przeciw niemu, a także wzywania go na świadka. Wyraźne uznanie w tekście Konstytucji sądowniczego charakteru Rady Stanu miało miejsce w 2008 r., gdy w ramach reformy ustrojowej, mającej przynieść „modernizację instytucji V Republiki”, wykreowano omawiany już mechanizm pytań o konstytucyjność. W myśl art. 61-1 Konstytucji¹¹², jeśli w toku postępowania przed organem władzy sądowniczey (*juridiction*) podniesione zostanie, że przepis ustawowy narusza wolności lub prawa, jakie gwarantuje Konstytucja, Rada Konstytucyjna rozstrzyga to zagadnienie „na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego”. Dostosowany do reformy tekst ordonansu regulującego organizację i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną z 1958 r. precyzuje w art. 23-1 ust. 1, że zarzut niekonstytucyjności może zostać podniesiony w toku postępowania „przed sądami podlegającymi Radzie Stanu albo Sądowi Kasacyjnemu”, a więc należącymi do jednego z dwóch pionów sądownictwa francuskiego. Tym samym, jak stwierdziła Rada Konstytucyjna, „[ustrojodawca] powierzył Radzie Stanu oraz Sądowi Kasacyjnemu – sądom umiejscowionym na szczycie każdego z obu pionów sądownictwa istniejących w Konstytucji – kompetencję do orzekania (*juger*), czy Rada Konstytucyjna powinna rozstrzygnąć

¹¹⁰ Ukształtowane przez art. 10 ustawy konstytucyjnej nr 2003-276 z dnia 28 marca 2003 r. o decentralizacji Republiki (Dz. Urz. z 29.03.2003, s. 5568).

¹¹¹ W brzmieniu wynikającym z ustawy konstytucyjnej nr 2007-238 z dnia 23 lutego 2007 r. wprowadzającej zmianę tytułu IX Konstytucji (Dz. Urz. nr 47 z 24.03.2007, s. 3354).

¹¹² Przepis dodany przez art. 29 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

o tym pytaniu o konstytucyjność”¹¹³. Jednocześnie w 2008 r. nadano nowe brzmienie również art. 65 ust. 2 Konstytucji¹¹⁴, zgodnie z którym w skład formacji Najwyższej Rady Sądownictwa właściwej ds. sędziów sądów powszechnych wchodzi – oprócz Pierwszego Przewodniczącego Sądu Kasacyjnego (który przewodniczy tej Radzie), 5 sędziów sądów powszechnych, prokuratora, radcy stanu i adwokata – również 6 innych osób o niezbędnych kwalifikacjach, które „ani nie są członkami Parlamentu, ani nie należą do sądownictwa powszechnego (*ordre judiciaire*) lub sądownictwa administracyjnego (*ordre administratif*)”. W 2010 r. Rada Konstytucyjna nie miała wątpliwości, by stwierdzić wprost, że „Konstytucja rozpoznaje (*reconnaît*) dwa piony sądownictwa, na których szczycie znajdują się Rada Stanu i Sąd Kasacyjny”¹¹⁵.

Dualistyczna struktura sądownictwa wymaga ustanowienia mechanizmów, które pozwalałyby rozstrzygać ewentualne spory kompetencyjne między oboma porządkami. W latach 1799-1872 r. funkcję tę pełniła niemalże nieprzerwalnie Rada Stanu. Utraciła ją na rzecz Trybunału Kompetencyjnego (*Tribunal des conflits*)¹¹⁶, utworzonego po raz pierwszy w czasie II Republiki¹¹⁷ i istniejącego nieprzerwalnie od wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu. W warunkach ustrojowych V Republiki Trybunał Kompetencyjny nie ma statusu organu konstytucyjnego. Organizację i tryb działania określa ustawa z 1872 r., która uzyskała nowe brzmienie na mocy art. 13 ustawy z dnia 16 lutego 2015 r.¹¹⁸ Reforma pozbawiła ministra sprawiedliwości funkcji przewodniczącego¹¹⁹. Zgodnie

¹¹³ Decyzja RK nr 2009-595 DC z dnia 3 grudnia 2009 r. dotycząca ustawy organicznej o stosowaniu art. 61-1 Konstytucji (pkt 3 uzasadnienia).

¹¹⁴ Aktualne brzmienie tego przepisu wynika z art. 31 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

¹¹⁵ Decyzja RK nr 2010-71 QPC z dnia 26 listopada 2010 r. (pkt 35 uzasadnienia).

¹¹⁶ Na temat Trybunału Kompetencyjnego zob. szerzej R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 2001, t. I, s. 989-1008; O. Gohin, *Contentieux administratif*, Paris 2014, s. 70-75; B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Paris 2014, s. 82-93; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1991, s. 62-66; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 204-225; J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2010, s. 537-547.

¹¹⁷ Zob. art. 89 Konstytucji z 1848 r., którego wykonanie zapewniała ustawa z dnia 4 lutego 1850 r. o organizacji Trybunału Kompetencyjnego oraz dekret z dnia 28 października 1849 r.

¹¹⁸ Chodzi o ustawę nr 2015-177 z dnia 16 lutego 2015 r. o modernizacji i uproszczeniu prawa i procedur w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Dz. Urz. nr 40 z 17.02.2015, s. 2961). Ustawa ta nadała ustawie z 1872 r. tytuł: „O Trybunale Kompetencyjnym”. Zob. J. Boudon, *La réforme du Tribunal des conflits*, RDP z 2014, nr 6, s. 1579-1589; P. Gonod, *La réforme réalisée. La modification de la loi du 24 mai 1872*, RFDA z 2015, nr 2, s. 331-342.

¹¹⁹ Skład Trybunału Kompetencyjnego od 1872 r. kształtowany był zgodnie z regułą, że zasiada w nim równa liczba sędziów Sądu Kasacyjnego oraz członków Rady Stanu. Udział Ministra Sprawiedliwości, który miał

z art. 1 ustawy z 1872 r. (w nowym brzmieniu) Trybunał złożony jest z członków wybranych przez Radę Stanu i Sąd Kasacyjny w równej liczbie. Art. 2 ustawy z 1872 r. stanowi, że w skład formacji zwyczajnej (*formation ordinaire*) Trybunału wchodzi 4 radcy stanu w służbie zwyczajnej wybrani przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu, 4 sędziowie Sądu Kasacyjnego o najwyższym stopniu zaszerzegowania wybrani przez sędziów Sądu Kasacyjnego równych stopniem, a także 2 członków rezerwowych (*suppléants*) – 1 wybrany przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu spośród radców stanu w służbie zwyczajnej i referentów oraz 1 wybrany przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Kasacyjnego spośród sędziów o najwyższym stopniu zaszerzegowania i referentów¹²⁰. Ustawa przewiduje ponadto możliwość zwołania składu poszerzonego (*formation élargie*) w wypadku równego rozłożenia głosów. W skład formacji poszerzonej wchodzi – poza członkami formacji zwyczajnej – jeszcze 2 radców stanu Rady Stanu i 2 sędziów Sądu Kasacyjnego o najwyższym szczeblu zaszerzegowania. Członkowie Trybunału wybierają spośród siebie przewodniczącego na 3-letnią kadencję, przy czym art. 3 ust. 1 ustawy z 1872 r. zastrzega, że funkcja ta przypada rotacyjnie raz członkowi wyłonionemu spośród osób wybranych przez Radę Stanu, raz członkowi należącemu do grona osób wybranych przez Sąd Kasacyjny. Reguła równego przedstawicielstwa obejmuje też funkcję rzecznika generalnego (*rapporteur public*)¹²¹. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 1872 r. funkcję rzecznika generalnego powierza się 2 członkom Rady Stanu wybranym przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu spośród rzeczników generalnych tego organu oraz 2 członkom Prokuratury Generalnej przy Sądzie Kasacyjnym¹²².

głos rozstrzygający w razie równego rozłożenia głosów, zapewniał głos decydujący czynnikowi administracyjnemu.

¹²⁰ Członkowie Trybunału Kompetencyjnego wybierani są na 3-letnią kadencję. Dwukrotnie można być wybranym na kolejną kadencję. Trybunał orzeka w formacji zwyczajnej, jeśli w posiedzeniu udział bierze nie mniej niż 5 członków (art. 5 ustawy z 1872 r.), po przeprowadzeniu rozprawy, która wieńczy postępowanie o charakterze kontradyktoryjnym (art. 7 ustawy z 1872 r.).

¹²¹ Skład poszerzony rozstrzyga sprawę, jeśli wszyscy członkowie tej formacji są obecni albo zastępują ich członkowie rezerwowi (art. 6 ust. 3 ustawy z 1872 r.).

¹²² Rzecznicy generalni wybierani są na 3 lata. Dwukrotnie można być wybranym na kolejną kadencję (art. 4 ust. 2 ustawy z 1872 r.). W myśl art. 4 ust. 3 ustawy z 1872 r. rzecznik generalny – korzystając z pełnej niezależności – przedstawia publicznie swoją opinię o zagadnieniach prawnych (*questions*), które wymagają rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach, jakie zostały do niego wniesione.

Trybunał Kompetencyjny rozstrzyga spory o właściwość: 1) jeśli przedstawiciel rządu na terytorium departamentu (prefekt) lub wspólnoty terytorialnej skieruje do sądu powszechnego wniosek o uznanie braku kognicji do rozpoznania sprawy, która – zdaniem przedstawiciela rządu – należy do kognicji sądownictwa administracyjnego (nawet jeśli administracja nie jest stroną postępowania przed sądem powszechnym); 2) jeśli sądy obu pionów sądownictwa orzekną, jeden po drugim, że nie są właściwe do rozpoznania określonej sprawy; 3) jeśli sąd jednego z pionów sądownictwa skieruje do Trybunału kwestię rozstrzygnięcia wątpliwości co do właściwości po tym, jak w toku postępowania przed tym sądem podniesione zostaną wątpliwości co do właściwości¹²³. Spór kompetencyjny nie może zostać podniesiony w sprawach karnych¹²⁴.

1.3. Konstytucyjna zasada dualistycznej natury Rady Stanu

Jak podnosi D. Lochak, francuska koncepcja sądownictwa administracyjnego polega na tym, że: 1) istnieje struktura sądów wyspecjalizowanych do rozpoznawania sporów administracyjnych, odrębna od pionu sądów powszechnych; 2) sądownictwo administracyjne pozostaje nadal w większym stopniu powiązane z władzą wykonawczą niż z sądownictwem powszechnym, a ponadto 3) sądy administracyjne jednocześnie realizują dwojakie zadania – orzekają w przedmiocie zgodności z prawem aktów administracyjnych oraz wydają opinie o projektach aktów administracyjnych i innych sprawach dotyczących administracji, z jakimi do sądu administracyjnego zwróci się organ administracji¹²⁵. Zasada dualistycznej natury sądów administracyjnych jest więc immanentnie związana w francuską ich koncepcją. Jak stwierdzał w 1869 r. L. Aucoc, Rada Stanu jest „sądem złożonym z sędziów zaangażowanych w działalność administracji”¹²⁶. Obie funkcje, mianowicie funkcje sądu administracyjnego i doradcy władzy administracyjnej, łączy zresztą nie tylko Rada Stanu, lecz także sądy administracyjne niższych szczebli. Art. L. 212-1 KoSA stanowi, że „[p]oza ich kompetencjami

¹²³ Art. 12 ustawy z 1872 r.

¹²⁴ Art. 14 ust. 1 ustawy z 1872 r.

¹²⁵ D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 35.

¹²⁶ „(...) une juridiction composée de juges mêlés à l'action administrative” (przywołuję za B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 43).

jurysdykcyjnymi trybunały administracyjne i apelacyjne sądy administracyjne wykonują funkcje konsultacyjne”. Z wnioskami o opinię mogą zwracać się prefekci¹²⁷. Ponadto, Wiceprzewodniczący Rady Stanu – na wniosek ministra oraz po uzyskaniu zgody przewodniczącego sądu i zainteresowanego sędziego – może delegować sędziego do wykonywania funkcji doradczej przy administracji państwowej¹²⁸. Z kolei przewodniczący sądu – na wniosek prefekta i po uzyskaniu zgody sędziego – deleguje sędziego, by ten wsparł pracę państwowej administracji (terenowej)¹²⁹.

Jednakże tylko w odniesieniu do Rady Stanu zasada dualistycznej natury ma konstytucyjne zakotwiczenie. Od chwili wejścia w życie, Konstytucja V Republiki przewidywała kompetencje opiniodawcze w zakresie rządowych projektów ustaw, ordonansów i dekretów zmieniających postanowienia ustawowe (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 2 i art. 39 ust. 2 Konstytucji). Z czasem kompetencje rozszerzone zostały na parlamentarne propozycje ustaw (art. 39 ust. 5 Konstytucji). Równolegle Rada Konstytucyjna (decyzje z 1980 r. i z 1987 r.) oraz ustrojodawca (w 2008 r.) potwierdzili, że do konstytucyjnych zadań Rady Stanu należy również funkcja jurysdykcyjna. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *B.A.*¹³⁰ Rada Stanu wskazała, „że już z samych postanowień Konstytucji, a w szczególności z art. 37, art. 38, art. 39 i art. 61, tak jak są one interpretowane przez Radę Konstytucyjną, wynika, że Rada Stanu jest jednocześnie zobowiązana przez Konstytucję do wykonywania funkcji administracyjnych oraz umieszczona na szczycie jednego z dwóch pionów sądownictwa, jakie ona [Konstytucja] ustanawia”.

Sytuacja, w której organ najpierw opiniuje określony akt, a następnie ma rozstrzygnąć – jako sąd – o zgodności tego aktu z prawem rodzić może trudności z perspektywy prawa do rzetelnego procesu sądowego, w szczególności w zakresie prawa do sądu bezstronnego¹³¹. W wyroku z dnia 25 stycznia 1980 r. w sprawie

¹²⁷ Art. R. 212-1 KoSA.

¹²⁸ Art. R. 212-2 KoSA.

¹²⁹ Art. R. 212-3 KoSA.

¹³⁰ Nr 394348.

¹³¹ Zob. uwagi B. Pacteau, « *Constitutionnalisation* » ou « *européanisation* » de la justice administrative. *Faut-il choisir?* [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 793-800.

Gadiaga Rada Stanu stwierdziła, że chociaż przewodniczący Trybunału Administracyjnego w Strasburgu wydał wcześniej na wniosek prefekta opinię w sprawie zgodności z prawem środków, jakie mer Strasburga zamierzał podjąć w celu uregulowania sposobu prowadzenia handlu obwoźnego na drogach, „to okoliczność ta nie rodziła przeszkody, aby Przewodniczący uczestniczył w rozprawie Trybunału Administracyjnego, podczas której Trybunał, badając zgodność z prawem zarządzenia mera (...), orzekł w sprawie skargi na nadużycie władzy wniesionej przeciw wskazanemu zarządzeniu”. Z tego powodu „obecność Przewodniczącego nie skutkowała wadliwością składu Trybunału”¹³². Wyrok Rady Stanu z dnia 15 października 1990 r. w sprawie *Association pour le développement de Saint-Gilles* wskazuje już jednak, że podstawą uchylecia wyroku sądu niższego szczebla może być fakt zasiadania w składzie orzekającym przez sędziego, który opiniował akt zakwestionowany w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹³³. Jednocześnie Rada Stanu konsekwentnie stała na stanowisku, że zasada dualizmu funkcji sądu administracyjnego „sama w sobie” nie narusza gwarancji rzetelnego procesu. W wyroku z dnia 5 kwietnia 1996 r. w sprawie *Syndicat des avocats de France*¹³⁴, który zapadł na tle skargi na przepisy dekretowe powierzające sądom administracyjnym niższych szczebli kompetencje konsultacyjne, Rada Stanu oddaliła zarzut naruszania zasady niepołączalności, która powinna, zdaniem skarżącego, wykluczać możliwość łączenia przez sędziego funkcji orzeczniczych i konsultacyjnych. Uznała, że „przepisy te, jako takie, nie niosą żadnego naruszenia zasad ogólnych dotyczących składu sądu”. W wyroku z dnia 30 kwietnia 1997 r. w sprawie *Syndicat des médecins d’Aix* stwierdziła zaś, że powierzenie funkcji oskarżyciela w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy organowi samorządu zawodowego, który wobec tych lekarzy pełni również zadania administracyjne, „samo w sobie nie jest sprzeczne z zasadami bezstronności i niezależności sądów (...) w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – o ile gwarancja [poszanowania] tych zasad została zapewniona przez przepisy ustawowe i reglamentacyjne dotyczące organizacji i funkcjonowania Krajowej Rady

¹³² Nr 14260.

¹³³ Nr 95194.

¹³⁴ Nr 116594.

Samorządu Lekarzy”¹³⁵. Kluczowe znaczenie mają rozwiązania organizacyjne, które pozwolą właściwie wyważyć dualizm funkcji sądu administracyjnego oraz zasadę jego niezależności i bezstronności¹³⁶.

Również z orzecznictwa strasburskiego wynika, że zasada dualizmu – sama w sobie – nie prowadzi do naruszenia art. 6 EKPC. W wyroku z dnia 28 września 1995 r. sprawie *Procola* Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził co prawda naruszenie Konwencji, jednakże chodziło o sytuację, gdzie w 5-osobowym składzie orzekającym luksemburskiej Rady Stanu zasiadało 4 członków, którzy wcześniej brali udział w wydawaniu opinii legislacyjnej o projekcie zaskarżonego aktu¹³⁷. W wyroku Wielkiej Izby z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn* sprecyzował (na gruncie rozwiązań luksemburskich), że łączenie funkcji opiniodawczej i jurysdykcyjnej nie przesądza samodzielnie o naruszeniu art. 6 EKPC, lecz musi być oceniane *a casu ad casum* w świetle tekstu obiektywnej bezstronności¹³⁸. W wyroku z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie *Sacilor-Lormines*, odnosząc się wprost do kwestii dopuszczalności łączenia kompetencji jurysdykcyjnych i legislacyjnych przez francuską Radę Stanu, Trybunał stwierdził, że „szczególna pozycji Rada Stanu wśród instytucji francuskich ustrojowo zbliża ją z władzami publicznymi. Niemniej, [Trybunał] jest zdania, że taka sytuacja nie wystarczy do wykazania naruszenia niezależności Rady Stanu”¹³⁹. Ponadto przypomniał, że „Konwencja nie zobowiązuje państw do podporządkowania się takiej czy innej konstytucyjnej doktrynie dotyczącej dopuszczalnych granic wzajemnego oddziaływania między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą”, wobec czego „nie może być mowy o zastosowaniu określonej doktryny prawa konstytucyjnej do sytuacji francuskiej Rady Stanu i o orzekaniu w sposób abstrakcyjny o tym, czy zasięganie opinii Rady Stanu w zakresie dotyczącym projektów ustaw i dekretów wykonawczych jest pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym zgodne z art. 6

¹³⁵ Nr 173044. Sądy dyscyplinarne w strukturach organizacyjnych samorządów zawodowych są – w świetle orzecznictwa Rady Stanu – sądami administracyjnymi.

¹³⁶ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 38 i 39.

¹³⁷ Nr skargi 14570/89 (w szczególności § 41-46).

¹³⁸ Nr skargi 39343/98 (w szczególności § 190-202).

¹³⁹ Nr skargi 65411/01, § 66. Zob. J.-L. Autin, F. Sudre, *L'impartialité structurelle du Conseil d'État hors de cause ? À propos de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 novembre 2006, Société Sacilor-Lormines*, RFDA z 2007, III-IV, s. 342-351.

§ 1 EKPC¹⁴⁰. Do Europejskiego Trybunału należy ocena *a casu ad casum*, czy konkretna opinia mogła być uznana za prejudykat dla wyroku, rodzący wątpliwość co do bezstronności członków składu orzekającego Rady w toku postępowania sądowoadministracyjnego. W szczególności nie dochodzi do naruszenia art. 6 § 1 EKPC w sytuacji, w której w składzie orzekającym nie zasiadał żaden członek Rady Stanu uczestniczący wcześniej w pracach nad opinią legislacyjną¹⁴¹.

Orzecznictwo strasburskie miało wpływ na reformę, jaka objęła organizację i tryb pracy Rady Stanu w związku z wejściem w życie dekretu z dnia 6 marca 2008 r.¹⁴². Pogłębiony został stopień odrębności sekcji ds. sporów wobec sekcji administracyjnych, jednakże sama zasada podwójnego przydziału (*règle de la double appartenance*) członków Rady Stanu nie została zupełnie zniesiona¹⁴³. Wprowadzono regułę, że w składzie orzekającym w postępowaniu dotyczącym skargi na akt administracyjny nie mogą zasiadać członkowie Rady Stanu, którzy brali udział w pracach nad opinią dotyczącą tego aktu¹⁴⁴. Członkowie składu orzekającego nie mogą też zapoznać się z treścią opinii legislacyjnej, chyba że została wcześniej podana przez rząd do publicznej wiadomości¹⁴⁵. Strona ma prawo żądać listy członków Rady Stanu, którzy wcześniej uczestniczyli w pracach sekcji administracyjnej nad opinią legislacyjną¹⁴⁶. Jednocześnie uchylono regułę, że w wypadku, gdy sprawa rozpoznawana jest przez połączone izby sekcji ds. sporów sądowoadministracyjnych, skład uzupełnia się o radcę stanu pełniącego obowiązki w jednej sekcji administracyjnych¹⁴⁷. Z kolei w razie rozpatrywania sprawy przez całą sekcję ds. sporów sądowoadministracyjnych, w jej skład nie wchodzi – jak to miało miejsce przed reformą – 2 radcy stanu pełniący obowiązki z sekcjach

¹⁴⁰ Tamże, § 71 i 74.

¹⁴¹ Tamże, § 72.

¹⁴² Dekret nr 2008-225 z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Rady Stanu (Dz. Urz. nr 0057 z 07.03.2008, s. 4244). Zob. F. Moderne, P. Delvolvé, *Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État. Présentation*, RFDA z 2008, nr 2, s. 213 i 214.

¹⁴³ Zgodnie z art. R. 121-3 KoSA, radcy stanu w służbie zwyczajnej, referenci oraz audytorzy mogą być przydzieleni do jednej sekcji albo do dwóch sekcji. Jednakże, referenci i audytorzy – do czasu ukończenia 30 miesięcy służby przy wykonywaniu funkcji jurysdykcyjnych – przypisywani są wyłącznie do Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych. Zastępcy przewodniczącego Sekcji ds. Sporów oraz przewodniczący izb w tej Sekcji mogą być przypisani tylko do tej Sekcji. Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 61 i 62; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 29; Y. Robineau, D. Truchet, *Le Conseil d'État*, Paris 2002, s. 39.

¹⁴⁴ Art. R. 122-21-1 KoSA.

¹⁴⁵ Art. R. 122-21-3 KoSA.

¹⁴⁶ Art. R. 122-21-2 KoSA.

¹⁴⁷ Zob. art. R. 122-15 KoSA w nowym brzmieniu.

administracyjnych¹⁴⁸. Ponadto, spory sądowoadministracyjne, które zostałyby przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu Rady Stanu, rozpoznawane są w składzie 17-osobowym, w którym – oprócz 10 członków Rady pełniących wyłącznie obowiązki orzecznicze w sekcji ds. sporów sądowoadministracyjnych – zasiada również 7 członków Rady pełniących obowiązki administracyjne, mianowicie Wiceprzewodniczący RS oraz 6 przewodniczących sekcji administracyjnych¹⁴⁹. Uwzględniając te zmiany, w wyroku z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie *Association ALCALY* Rada Stanu odrzuciła – jako pozbawione „poważnego” i „nowego” charakteru – zarzuty niezgodności art. L. 111-1 i art. L. 112-1 KoSA, które określają zakres zadań jurysdykcyjnych i opiniodawczych Rady Stanu, z prawem do rzetelnego procesu sądowego wynikającym z art. 16 Deklaracji z 1789 r. Jej zdaniem, „z samych postanowień Konstytucji, a mianowicie z art. 37, art. 38, art. 39 i art. 61-1 – rozumianych tak, jak są interpretowane przez Radę Konstytucyjną – wynika, że Rada Stanu jest upoważniona przez Konstytucję do wykonywania funkcji administracyjnych i jednocześnie umiejscowiona na szczycie jednego z dwóch porządków sądownictwa, które [Konstytucja] ustanawia”¹⁵⁰. Natomiast w wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r., wydanym na tle skargi dotyczącej legalności dekretu o pozbawieniu obywatelstwa (*déchéance de nationalité*), Rada Stanu – powołując się na postanowienia konstytucyjne oraz zmiany organizacyjne przeprowadzone w 2008 r. – orzekła, że łączenie przez Radę Stanu funkcji opiniodawczej i jurysdykcyjnej w stosunku do tego samego aktu władzy wykonawczej nie narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁵¹.

2. Rada Stanu jako „rada Państwa”

W porównaniu ze stanem sprzed 1958 r. wejście w życie Konstytucji V Republiki nie zmieniło zasadniczo katalogu zadań i kompetencji konsultacyjno-

¹⁴⁸ Zob. art. R. 122-18 KoSA w nowym brzmieniu. Skład orzekający w takim wypadku tworzą przewodniczący sekcji ds. sporów administracyjnych, 3 jego zastępcy, przewodniczący izb w tej sekcji oraz sprawozdawca.

¹⁴⁹ Zob. art. R. 122-20 KoSA w nowym brzmieniu.

¹⁵⁰ Nr 320667. Zarzut stowarzyszenia osadzał się na twierdzeniu, że z kombinacji tych dwóch przepisów wynika, że akty administracyjne, w tym zaskarżony dekret, są przedkładane Radzie Stanu do zaopiniowania na etapie prac legislacyjnych, a następnie po ich wydaniu mogą być zaskarżone w postępowaniu sądowoadministracyjnym wyłącznie przed Radą Stanu.

¹⁵¹ Nr 394348.

doradczych Rady Stanu¹⁵². W dalszym ciągu na funkcję ekspercką składają trzy zasadnicze elementy: 1) opiniowanie projektów ustaw i aktów prawodawstwa rządowego, poszerzone w 2008 r. o możliwość oceny propozycji ustawy wniesionych do izby przez jej członków, 2) wydawanie opinii generalnych w sprawach dotyczących administracji, a także 3) opracowywanie sprawozdań rocznych oraz studiów¹⁵³. Zmieniła się jednak rzeczywistość prawna, w której Rada Stanu realizuje zadania. Z jednej strony, nastąpiła dynamiczna rozbudowa systemu gwarancji konstytucyjnych, których strażnikiem – w odniesieniu do ustawodawstwa – stała się Rada Konstytucyjna, a w zakresie aktów reglamentacyjnych – sama Rada Stanu. Z drugiej strony, coraz większe znaczenie dla wewnętrznego porządku normatywnego odgrywać zaczęły akty prawa międzynarodowego i unijnego. W konsekwencji, jak zauważa M. Bernard, „po 1958 r. funkcja konsultacyjna Rady Stanu uległa zróżnicowaniu, wzbogaceniu oraz reorientacji w kierunku analizy problemów najistotniejszych i najbardziej aktualnych”¹⁵⁴, takich właśnie jak zgodność proponowanych rozwiązań z konstytucją oraz prawem międzynarodowym i unijnym. Instrumenty, z jakich korzysta Rada Stanu, realizując funkcję opiniodawczo-doradczą, pozwalają jej jednocześnie wyjść poza rolę biernego adresata wniosków o wydanie opinii i przyjąć, o ile uzna to za zasadne, rolę aktywnego inicjatora reform w państwie. Do niej należy sygnalizowanie koniecznych reform w dziedzinie ustawodawstwa, prawodawstwa rządowego oraz praktyk działania administracji¹⁵⁵. Z kolei poprzez udzielanie odpowiedzi w sprawach dotyczących działania aparatu administracji, które budzą wątpliwości szefa administracji, oraz pomoc w opracowaniu aktów regulujących działanie

¹⁵² Zob. J. Massot, *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d'État. Journées d'Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 275-282.

¹⁵³ Zob. M. Long, dz. cyt., s. 788. W literaturze używa się też pojęcia „funkcja konsultacyjna *sensu largo*”, obejmującego zarówno „funkcję doradczą wobec administracji” (*fonction de conseil de l'administration*), jak i „funkcję wsparcia wobec funkcji jurysdykcyjnej” (*fonction d'auxiliaire de la fonction juridictionnelle*) – zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 15.

¹⁵⁴ M. Bernard, dz. cyt., s. 456 i 457.

¹⁵⁵ Zob. art. L. 112-3 KoSA. Zob. A. Jeannot-Gasnier, *La contribution du Conseil d'État à la fonction législative*, RDP z 1998, nr 4, s. 1135-1142.

struktur¹⁵⁶, Rada Stanu znajduje się „w sercu codziennej działalności administracji”, odgrywając rolę „regulatora funkcjonowania instytucji administracyjnych”¹⁵⁷.

2.1. Udział w rządowym procesie prawodawczym

2.1.1. Zakres przedmiotowy kompetencji opiniodawczych

W myśl art. L. 112-1 ust. 1 KoSA, Rada Stanu uczestniczy w stanowieniu (*confection*) ustaw i ordonansów. Premier kieruje do niej projekty ustalone przez rząd. Zgodnie zaś z art. L. 112-1 ust. 3 KoSA, Rada Stanu wydaje opinie w sprawie projektów dekretów, a także o wszystkich innych projektach aktów, w wypadku których jej interwencja jest przewidziana przez przepisy konstytucyjne, ustawowe i reglamentacyjne lub które zostaną jej przedłożone przez rząd¹⁵⁸.

Trzon funkcji opiniodawczej wyznaczają przepisy konstytucyjne, które nakładają na rząd obowiązek zasięgnięcia opinii o projektach ustaw (art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), ordonansów (art. 38 ust. 2 i art. 74-1 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), a także dekretów, na podstawie których rząd ma zamiar uchylić lub zmienić przepisy ustawowe, jeśli te normują zagadnienia należące do materii reglamentacyjnej (art. 37 ust. 2 Konstytucji). Użyty w tych przepisach zwrot: „po uzyskaniu opinii Rady Stanu” (*après avis du Conseil d'État*), należy rozumieć jako wymóg konsultacji warunkujący konstytucyjność wydania aktu (ordonansu lub dekretu) albo podjęcia uchwały przez Radę Ministrów o przyjęciu projektu ustawy. Zasięgnięcie opinii ma charakter obligatoryjny. Udział Rady Stanu staje się przez to koniecznym, konstytucyjnym etapem rządowego procesu legislacyjnego. Obejmuje całość ustawodawstwa pochodzenia rządowego (niezależnie od przedmiotu ani trybu rozpatrywania projektów ustaw przez izby), a także akty rządowe uchylające lub zmieniające przepisy aktów ustawowych (ordonanse i dekrety, o których mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji).

¹⁵⁶ Zob. art. L. 112-2 i L. 112-4 KoSA.

¹⁵⁷ F. de Baecque, *Le Conseil d'État, Conseil du Gouvernement*, [w:] *Administration et politique sous la Cinquième République*, red. F. de Baecque, J.-L. Quermonne, Paris 1982, s. 135; M. Long, dz. cyt., s. 787.

¹⁵⁸ Na temat zakresu kompetencji konsultacyjnych w odniesieniu do rządowych projektów aktów prawnych zob. D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 13 i 14; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 46-50; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 33-35.

Do aktów podlegających wstępnej ocenie Rady Stanu zgodnie z art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji należą ustawy konstytucyjne o zmianie Konstytucji. Teza nie wynika co prawda wprost z brzmienia art. 89 Konstytucji, niemniej znalazła potwierdzenie w praktyce utrwalonej w V Republice¹⁵⁹. Praktyka ta wydaje się przy tym być kontynuacją rozwiązań zastosowanych w 1958 r., kiedy ustawa konstytucyjna z dnia 3 czerwca 1958 r. zobowiązała rząd de Gaulle’a do zasięgnięcia opinii Rady Stanu przed uchwaleniem projektu nowej konstytucji przez Radę Ministrów. Ta „nowa kompetencja opiniodawcza” stanowiła wówczas konsekwencję przyjętej w 1958 r. odmiennej koncepcji stanowienia konstytucji – tradycja wskazywałaby bowiem na potrzebę powierzenia tej misji organowi przedstawicielskiemu (konstytuancie), nie zaś władzy wykonawczej wspieranej przez Radę Stanu¹⁶⁰. Obecnie art. 89 ust. 1 Konstytucji, regulujący tryb zmiany Konstytucji, nie precyzuje zasad korzystania z inicjatywy w zakresie projektu ustawy konstytucyjnej. Ogranicza się jedynie do wskazania, że prawo przedłożenia projektu ustawy konstytucyjnej należy do prezydenta, który działa na wniosek premiera, oraz do członków parlamentu¹⁶¹. Przyjmuje się jednak, że skoro przepisy tytułu V Konstytucji mają zastosowanie do wszelkich procedur legislacyjnych (niezależnie od ich przedmiotu) w zakresie, w jakim przepisy szczegółowe nie

¹⁵⁹ Prezydent Ch. de Gaulle dwukrotnie przedłożył Radzie Stanu do zaopiniowania projekty ustaw mających na celu zmianę Konstytucji, mianowicie projekt z 1962 r. o wprowadzeniu wyborów bezpośrednich prezydenta (opinia negatywna z dnia 1 października 1962 r.) oraz projekt z 1969 r. o reformie Senatu (opinia negatywna z dnia 3 marca 1969 r.). Praktyka ta została potwierdzona w 1993 r., kiedy rząd zasięgał opinii o projektach ustaw zmieniających Konstytucję opracowanych przez komitet pod kierownictwem dziekana Vedela (opinia z dnia 6 marca 1993 r.). W ostatnich latach Rada Stanu opiniowała na wniosek premiera projekty ustaw konstytucyjnych: o równowadze finansów publicznych (opinia z dnia 10 marca 2011 r., nr 385062), o odnowie życia demokratycznego (opinia z dnia 7 marca 2013 r., nr 387425), o wymiarze sprawiedliwości (opinia z dnia 7 marca 2013 r., nr 387426) oraz w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (opinia z dnia 30 lipca 2015 r., nr 390268). W dniu 11 grudnia 2015 r. Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu wydało częściowo negatywną opinię o rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej o ochronie Narodu (nr 390866).

¹⁶⁰ Zob. M. Bernard, dz. cyt. s. 449-451. W 1958 r. – niezależnie od udziału członków Rady Stanu w gremiach uczestniczących w pracach nad tekstem konstytucji (m.in. jej Wiceprzewodniczący R. Cassin wszedł w skład Komitetu Międzyresortowego) – prace opiniodawcze w Radzie Stanu toczyły się najpierw w ramach specjalnie do tego powołanej Komisji ds. Prac nad Reformą Konstytucyjną (która obradowała w dniach 25 i 26 sierpnia 1958 r.), a potem w Zgromadzeniu Ogólnym (które przyjęło opinię w dniach 27 i 28 sierpnia 1958 r.). Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 137-144.

¹⁶¹ Art. 89 Konstytucji precyzuje dalej, że tekst powinien zostać przyjęty w identycznym brzmieniu przez obie Izby (Zgromadzenie Narodowe i Senat), po czym powinien zostać skierowany w celu zaakceptowania do Kongresu albo, jeśli tak postanowi prezydent, przedłożony obywatelom w referendum ogólnokrajowym.

stanowią inaczej¹⁶², to do trybu zmiany Konstytucji należy stosować także art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Art. 89 ust. 1 Konstytucji nie pozwala wyłączyć obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Stanu w wypadku rządowej inicjatywy zmiany Konstytucji. Po wprowadzeniu w 2008 r. do tekstu Konstytucji nowego art. 39 ust. 5 Konstytucji, który przyznaje przewodniczącemu izby kompetencję do zwrócenia się do Rady Stanu o opinię na temat parlamentarnej propozycji ustawy, tożsame rozumowanie należy przyjąć w odniesieniu do parlamentarnych inicjatyw zmiany Konstytucji¹⁶³. W ten sposób Rada Stanu zostaje włączona w proces dokonywania zmian konstytucyjnych niezależnie od tego, czy jest inicjowany przez rząd czy parlamentarzystów. Jest przy tym jedynym, „zewnętrznym” wobec władzy politycznej, organem uczestniczącym w procedurze zmiany Konstytucji. Rada Konstytucyjna odmawia bowiem dopuszczalności wnioskowi o kontrolę ustaw konstytucyjnych w trybie art. 61 ust. 2 Konstytucji¹⁶⁴; żadne przepisy nie przewidują procedury opiniodawczej z jej udziałem. To na Radzie Stanu ciąży więc, w ramach art. 89 Konstytucji, obowiązek stania na straży, by wprowadzane zmiany nie prowadziły do zaburzenia „ogólnej równowagi” instytucjonalnej, tak jak ukształtowana ona została przez ustrojodawcę V Republiki¹⁶⁵.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w wypadku projektów ustaw referendalnych. Rada Konstytucyjna uznaje, że ustawy referendalne – jako „bezpośredni wyraz woli suwerennej” – nie podlegają jej kontroli jurysdykcyjnej¹⁶⁶. Co prawda, w ramach reformy ustrojowej z 2008 r. włączono do tekstu Konstytucji postanowienia, które dają Radzie Konstytucyjnej kompetencję do opiniowania

¹⁶² Teza ta odnosi się odpowiednio do ustaw organicznych, dla których odrębności proceduralne określa art. 46 Konstytucji, a także do ustawy referendalnych przedkładanych przez prezydenta na wniosek rządu, o których mowa w art. 11 ust. 1 Konstytucji (zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 22 i 23; S. Leroyer, dz. cyt., s. 569).

¹⁶³ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 570.

¹⁶⁴ Zob. wspomnianą już decyzję RK nr 2003-469 DC z dnia 26 marca 2003 r.

¹⁶⁵ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] Y. Gaudemet, B. Stirn i in., *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris 2002, s. 22. W tym zakresie Rada Stanu bada dopuszczalność przedłożenia projektu aktu w świetle ograniczeń czasowych wynikających z art. 89 ust. 4 Konstytucji (zakaz wszczynania i kontynuowania procedury zmiany Konstytucji w momencie, gdy ma miejsce naruszenie integralności terytorialnej Francji) i materialnych, o których mowa w art. 89 ust. 5 Konstytucji (zakaz zmiany „republikańskiej formy rządów”). Jej ocena odnosić się może także do zasadności (*opportunité*) proponowanych zmian z punktu widzenia republikańskiej tradycji konstytucyjnej, ciągłości i sprawności funkcjonowania władz publicznych, spójności wewnętrznej rozwiązań oraz adekwatności wobec zakładanych celów (zob. M. Bernard, dz. cyt., s. 451).

¹⁶⁶ Tak w decyzjach RK: nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r., dotyczącej ustawy o wyborach bezpośrednich Prezydenta Republiki, oraz nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r., dotyczącej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu o Unii Europejskiej.

propozycji ustaw referendalnych pochodzących z inicjatywy „mniejszościowej” (art. 11 ust. 4 Konstytucji)¹⁶⁷, niemniej nadal poza jej właściwością są projekty rządowe. Te podlegają wyłącznie opiniowaniu przez Radę Stanu (art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji). W literaturze podnosi się niekiedy, że obowiązek zasięgnięcia opinii Rady Stanu aktualizuje się także wówczas, gdy prezydent – w trybie art. 11 ust. 1 Konstytucji – zamierza przedłożyć pod referendum propozycję ustawy pochodzącą od obu izb parlamentu¹⁶⁸. W zakresie normowania art. 11 ust. 1 Konstytucji jedynym organem, który dokonuje prewencyjnej kontroli projektów i propozycji ustawy, które mają być przedmiotem głosowania referendalnego, pozostaje Rada Stanu¹⁶⁹.

Procedura konsultacji przed Radą Stanu stanowi mechanizm prewencyjnej kontroli traktatów i umów międzynarodowych¹⁷⁰. Akty prawa międzynarodowego podlegają ocenie – pośrednio – w ramach procedury opiniowania ustaw wyrażających zgodę na ich ratyfikację lub zatwierdzenie. Procedura konsultacji jest też jedynym środkiem prewencyjnej kontroli aktów ustawodawstwa delegowanego – ordonansów (art. 38 i art. 74-1 Konstytucji). Nie mieszczą się one w kognicji Rady Konstytucyjnej, która sprawuje prewencyjną kontrolę jedynie w odniesieniu do ustaw parlamentarnych przed ich promulgacją (art. 61 ust. 2 Konstytucji), a także traktatów i umów międzynarodowych przed ratyfikacją lub zatwierdzeniem (art. 54 Konstytucji). Kontrola ordonansów przez Radę Stanu pod względem ich zgodności z prawem (w tym konstytucyjności) odbywa się w dwóch etapach: prewencyjnie – w ramach procedury opiniodawczo-doradczej przed sekcją administracyjną, oraz następnie – w toku postępowania sądowoadministracyjnego przed właściwą formacją sekcji ds. sporów. Rada Stanu wydaje ponadto opinie w sprawie projektów ustaw upoważniających do wydania ordonansów oraz projektów ustaw zatwierdzających te akty. W ten sposób uczestniczy w całym konstytucyjnym

¹⁶⁷ Zob. A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 133 i 134.

¹⁶⁸ Tak *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 23; S. Leroyer, dz. cyt., s. 570.

¹⁶⁹ W praktyce Rada Stanu dwukrotnie wydała negatywną opinię w sprawie ustaw, jakie rząd miał zamiar przedłożyć pod referendum. Chodziło o projekt z 1962 r., dotyczący wprowadzenia bezpośrednich wyborów prezydenta (opinia z dnia 1 października 1962 r.), oraz projekt z 1969 r., dotyczący reformy Senatu (opinia z dnia 3 marca 1969 r.).

¹⁷⁰ Zob. G. Guillaume, *Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 353-363.

procesie „stanowienia” (*confection*) ordonansów. W świetle francuskiej tradycji ustrojowej, włączenie Rady Stanu w procedurę wydawania przez rząd aktów ustawodawstwa delegowanego stanowi *novum*, które dowodzi woli „racjonalizacji” praktyki sięgania po ten instrument prawodawstwa¹⁷¹. Jej udział ma tym większe znaczenie, że w realiach ustrojowych V Republiki ordonansy stały się regularnie stosowanym instrumentem regulacyjnym¹⁷².

Trzecią – obok projektów ustaw i ordonansów – kategorią projektów podlegających opiniowaniu przez Radę Stanu są dekrety reglamentacyjne¹⁷³. Art. 37 ust. 2 Konstytucji nakłada na rząd obowiązek uzyskania opinii w sprawie projektów dekretów zmieniających przepisy ustawowe, które normują kwestie nienależące do materii ustawy¹⁷⁴. Konieczność zachowania formy dekretu „w Radzie Stanu” (*décret en Conseil d’État*), czyli dekretu wydawanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, może wynikać również z poszczególnych ustaw, ordonansów, dekretów, a nawet okólników. Dekrety „w Radzie Stanu” korzystają z najwyższej mocy prawnej w hierarchii aktów reglamentacyjnych; mogą być uchylone lub zmienione wyłącznie w trybie, w jakim zostały wydane¹⁷⁵. Przepisy prawa odsyłają niekiedy do dekretów „zwykłych” (*décrets simples*). Wydający dekret, premier ma wówczas swobodę decyzji, czy zasięgnąć opinii, czy procedury konsultacji zaniechać¹⁷⁶. Zastrzeżenie formy dekretu „w Radzie Stanu” postrzegane jest w jednak orzecznictwie konstytucyjnym jako środek gwarancyjny, którego

¹⁷¹ M. Bernard, dz. cyt., s. 451 i 452.

¹⁷² Y. Jégouzo, dz. cyt., 509.

¹⁷³ Na temat opiniowania przez Radę Stanu projektów dekretów zob. *La fonction consultative du Conseil d’État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d’État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 25 i 26, a także F. de Baecque, dz. cyt., s. 131; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1146; M. Long, dz. cyt., s. 788.

¹⁷⁴ Zob. M. Bernard, dz. cyt., s. 445; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1145 i 1146.

¹⁷⁵ Jeżeli zasięgnięcie opinii Rady Stanu było obligatoryjne, to dekret wydany po uzyskaniu tej opinii może być uchylony bądź zmieniony wyłącznie na podstawie dekretu wydanego po uzyskaniu opinii tego organu. Jeśli jednak rząd (fakultatywnie) zdecydował o skierowaniu projektu dekretu lub innego aktu prawnego (np. zarządzenia) do Rady Stanu, to jego uchylenie lub zmiana może nastąpić na podstawie aktu wydanego bez ponownego opiniowania (*La fonction consultative du Conseil d’État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d’État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 26).

¹⁷⁶ W wypadku, kiedy dekret był opiniowany w procedurze fakultatywnej, używana jest formuła: „po [uzyskaniu] opinii Rady Stanu” (*après avis du Conseil d’État*), dla odróżnienia od formuły stosowanej w wypadku konsultacji obligatoryjnych, mianowicie: „Rada Stanu [została] wysłuchana” (*Conseil d’État entendu*). Jeżeli jednak dekret wydawany po zasięgnięciu opinii w procedurze konsultacyjnej, która nie była obligatoryjna, opatrzony został omyłkowo formułą: *Conseil d’État entendu*, wówczas, zdaniem Rady Stanu, dochodzi *per facta concludentia* do zmiany natury prawnej dekretu – staje się on „dekretem w Radzie Stanu” (*décret en Conseil d’État*), którego uchylenie lub zmiana wymagają obligatoryjnie zasięgnięcia opinii Rady Stanu (tak wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat national de l’environnement CFDT*, nr 177248).

zastosowanie ma znaczenie dla oceny konstytucyjności ustawowego upoważnienia do unormowania, w drodze dekretu rządowego, kwestii mających wpływ na wolności i prawa konstytucyjne¹⁷⁷.

Z uwagi na ów gwarancyjny charakter ingerencji Rady Stanu przepisy przewidują, że niektóre akty indywidualne (decyzje) mogą być wydane dopiero po zasięgnięciu jej opinii. Istnieją również wypadki, kiedy ze względu na doniosłość prawodawca uzależnił możliwość wydania decyzji przez organ administracyjny od uzyskania zgody (*avis conforme*) Rady Stanu¹⁷⁸. Chodzi m.in. o sprawy dotyczące: utraty lub pozbawienia obywatelstwa francuskiego¹⁷⁹, zmiany nazwiska¹⁸⁰, uznawania nieruchomości za podlegającą wywłaszczeniu na cele publiczne¹⁸¹, nadania stowarzyszeniu statusu organizacji pożytku publicznego¹⁸² albo rejestracji

¹⁷⁷ W decyzji nr 73-76 L z dnia 20 stycznia 1973 r. Rada Konstytucyjna, oceniając przepisy ustawy przekazujące do normowania w dekretach wydanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu niektórych dokumentów o charakterze planistycznym, wskazała, że „w tym wypadku obowiązek wydania dekretu po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (*décret en Conseil d'État*) musi być upatrywany jest zasadnicza gwarancja (*garantie essentielle*) dla jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów indywidualnych zainteresowanych przez te akty [planistyczne] (...)” (pkt 4 uzasadnienia).

¹⁷⁸ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 26-28; a także M. Bernard, dz. cyt., s. 443-445; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1149; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 21; S. Leroyer, dz. cyt., s. 573 i 574; M. Long, dz. cyt., s. 790 i 791.

¹⁷⁹ Kodeks cywilny przewiduje możliwość utraty obywatelstwa (*perte de la nationalité française*) – pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii Rady Stanu – w dwóch wypadkach, mianowicie jeśli obywatel Francji, posiadając jednocześnie obywatelstwo innego państwa, „zachowuje się jak obywatel innego państwa” (art. 23-7), a także gdy obywatel Francji nie zaprzestanie, mimo nakazu, jaki otrzyma od rządu, służyć w armii lub służbie dyplomatycznej innego państwa albo w organizacji międzynarodowej, której Francja nie jest stroną lub w której nie uczestniczy w inny sposób (art. 23-8). Z kolei pozbawienie obywatelstwa – również wymagające pozytywnej opinii Rady Stanu – dotyczy osób, którym obywatelstwo zostało nadane, a które przed otrzymaniem obywatelstwa albo w ciągu 10 lat po tym popełniły co najmniej jeden z czynów zabronionych wymienionych w art. 25 Kodeksu cywilnego. Pozbawienie obywatelstwa francuskiego nie może prowadzić do tego, że osoba pozbawiona tego obywatelstwa stanie się apatrydą.

¹⁸⁰ W świetle postanowień ustawy z 11 *germinala* roku XI zmiana nazwiska wymagała dekretu wydanego po zasięgnięciu (obligatoryjnie) opinii Rady Stanu. Ustawa nr 93-22 z dnia 8 stycznia 1993 r. zmieniająca Kodeks cywilny w zakresie stanu cywilnego, rodziny i praw dziecka oraz ustanawiająca sąd do spraw rodzinnych (Dz. Urz. nr 7 z 09.11.1993, s. 495) zniósła obligatoryjny charakter konsultacji. W świetle art. 61 ust. 3 Kodeksu cywilnego (w brzmieniu wynikającym z ustawy z 1993 r.) zmiana nazwiska następuje na mocy dekretu „zwykłego”, niemniej minister sprawiedliwości może zasięgnąć (fakultatywnie) opinii Rady Stanu. Z kolei art. 61-1 ust. 1 Kodeksu cywilnego stanowi, że każda zainteresowana osoba może wnieść do Rady Stanu sprzeciw do dekretu o zmianie nazwiska.

¹⁸¹ Art. L. 121-1 ust. 2 Kodeksu o wywłaszczeniach na cele publiczne stanowi, że w dekrete, wydanym po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, określa się kategorie prac i inwestycji, które ze względu na ich charakter i znaczenie mogą być kwalifikowane jako prace i inwestycje podejmowane w interesie publicznym (*déclarés d'utilité publique*) tylko na podstawie dekretu wykonawczego wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu.

¹⁸² Wymóg zasięgnięcia opinii przed wydaniem dekretu uznającego stowarzyszenie za organizację użytku publicznego (*associations reconnues d'utilité publique*) wynika z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1901 r. o umowie stowarzyszenia (Dz. Urz. z 02.07.1901, s. 4025). W tym samym trybie postanawia się o rozwiązaniu stowarzyszenia bez przeprowadzania likwidacji w razie połączenia lub przyłączenia (art. 12 ustawy z 1901 r.).

wspólnot religijnych¹⁸³. W latach 90. XX w. nastąpił szereg zmian prawnych, które ograniczyły udział Rady Stanu w wydawaniu aktów indywidualnych. Powodem była potrzeba ograniczenia liczby spraw kierowanych do tego organu¹⁸⁴.

2.1.2. Zarys procedury konsultacji

Procedura zasięgania przez rząd opinii legislacyjnej Rady Stanu ma w dużym stopniu odformalizowany charakter, niemniej polega kilku regułom dotyczącym sposobu inicjowania i przebiegu¹⁸⁵. Tekst projektu – po opracowaniu go przez ministerstwo oraz uzgodnieniu w toku konsultacji międzyresortowych (przy ewentualnym arbitrażu prezydenta lub premiera) – przekazywany jest Radzie Stanu za pośrednictwem istniejącego przy premierze Sekretariatu Generalnego Rządu¹⁸⁶. To premier, nie zaś poszczególni ministrowie, jest co do zasady podmiotem właściwym do zainicjowania postępowania opiniodawczego przed Radą Stanu. Rada Stanu zastrzega sobie możliwość odesłania projektów i wniosków o opinie przesłane przez ministrów z pominięciem premiera. Odmawia rozpoznania spraw, jeśli w aktach nie znajduje się odpis sporządzonego przez Sekretariat Generalny Rządu protokołu uzgodnień z posiedzenia komitetu lub zespołu międzyresortowego, któremu przewodniczył premier lub osoba upoważniona spośród członków jego gabinetu. Zasada ta odnosi się do projektów ustaw, ordonansów i dekretów, które wymagają rozpatrzenia przez Radę Ministrów

¹⁸³ W myśl art. 13 ustawy z dnia 1 lipca 1901 r. o umowie stowarzyszenia (Dz. Urz. z 02.07.1901, s. 4025) każda wspólnota religijna (*congrégation religieuse*) może zostać uznana przez prawo na mocy dekretu wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Stanu. W tym samym trybie wydaje się też decyzje o rozwiązaniu wspólnoty religijnej. Na mocy dekretu wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Stanu uznaje się byt prawny zakładów należących do wspólnot religijnych (*établissements congréganistes*) lub postanawia o ich zamknięciu.

¹⁸⁴ Zmiany te były następstwem konkluzji przyjętego w maju 1994 r. tzw. Raportu Picqa, w którym zawarto postulaty reform organizacji i funkcjonowania struktur państwa (*L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde. Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*, Paris 1994, s. 40; <http://admi.net/literacy/picq.pdf>; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

¹⁸⁵ Schemat procedury opiniowania projektu przez Radę Stanu opisany jest w „Przewodniku Legislacyjnym” (*Guide de légistique*), w szczególności w pkt 2.1.1, 2.2.2, 2.3.2 i 2.4 (<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.1.-Le-role-du-Secretariat-general-du-Gouvernement-et-du-Conseil-d-Etat>; ostatnie logowanie: 01.04.2017). Zob. też D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 14-17.

¹⁸⁶ Na temat znaczenia Sekretariatu Generalnego Rządu – „niewidzianej ręki Republiki” i „pamięci operacyjnej rządu” (J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 613) – zob. I. Bokszczanin, *Koordinacja prac rządu we Francji*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013, 257-262; J.-P. Costa, *Le Conseil d'État dans la société contemporaine*, Paris 1993, s. 112-114. Sekretariatem kieruje radca stanu; spośród ośmiu dyrektorów, którzy pełnili tę funkcję po 1958 r., trzech zostało następnie Wiceprzewodniczącymi Rady Stanu (M. Long, R. Denoix de Saint-Marc i J.-M. Sauvé).

(*décrets en Conseil des ministres*). Wyjątek dotyczy właściwie jedynie zarządzeń reglamentacyjnych wydawanych przez ministrów. W tym wypadku projekt kierowany jest do Rady Stanu bezpośrednio przez ministerstwo. Postępowanie konsultacyjne przed tym organem może być wszczęte dopiero po tym, kiedy projektodawca otrzyma opinie i stanowiska od wszystkich organów, ciał i innych podmiotów, których opinia lub stanowisko są wymagane przez przepisy. Rada Stanu staje się przez to organem „ostatniej instancji” konsultacji rządowych¹⁸⁷. Do wniosku o wydanie opinii podmiot kierujący projekt dołącza się treść protokołu uzgodnień międzyministerialnych, opinie i stanowiska uzyskane w toku konsultacji, studium skutków regulacji, listę urzędników wyznaczonych do pełnienia funkcji komisarzy rządu w postępowaniu przed Radą, a także wszystkie inne niezbędne dokumenty.

Z wyjątkiem trybu pilnego tekst powinien być przekazywany co najmniej 4 tygodnie przed datą planowanego rozpatrzenia go przez Radę Ministrów, a opinia wydawana jest w terminie 3 tygodni. Tekst kierowany jest do właściwej sekcji administracyjnej, przy czym przyjęcie opinii w sprawie projektów ustaw, ordonansów i dekretów, o których mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji należy do wyłącznej właściwości Zgromadzenia Ogólnego¹⁸⁸. Na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego – na wniosek ministra, Wiceprzewodniczącego, przewodniczącego sekcji (komisji) albo samej sekcji (komisji) – mogą być kierowane też inne sprawy o szczególnym znaczeniu¹⁸⁹. W sprawach pilnych projekt rozpatruje komisja stała Rady Stanu. Posiedzenia właściwych formacji konsultacyjnych nie są jawne (*règle de confidentialité*)¹⁹⁰.

Spośród członków formacji właściwej do zaopiniowania projektu wyznacza się sprawozdawcę¹⁹¹, który analizuje tekst, gromadzi dokumentację, przeprowadza konsultacje z przedstawicielami strony rządowej i opracowuje projekt opinii wraz z, o ile to uzasadnione, propozycjami poprawek lub alternatywnej wersji tekstu.

¹⁸⁷ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 34.

¹⁸⁸ Zob. art. R. 123-20 ust. 1 pkt 1 i 2 KoSA.

¹⁸⁹ Zob. art. R. 123-20 ust. 1 pkt 3 KoSA.

¹⁹⁰ A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1151.

¹⁹¹ Z uwagi na obszerność tekstu lub stopień skomplikowania można wyznaczyć kilku sprawozdawców.

Partnerem Rady Stanu w toku postępowania konsultacyjnego jest urzędnik administracji wyznaczony jako komisarz rządu (*commissaire du Gouvernement*)¹⁹², z którym sprawozdawca odbywa spotkania robocze¹⁹³. W razie potrzeby rząd może być reprezentowany przez kilku komisarzy¹⁹⁴. Komisarze rządu są uprawnieni do udziału, z prawem do zabierania głosu, w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego, komisji lub sekcji, na jakich rozpoznawane są sprawy należące do właściwości ministerstw, które reprezentują¹⁹⁵. Komisarzom rządu towarzyszyć mogą osoby przez nich wskazane¹⁹⁶. Wiceprzewodniczący Rady Stanu lub przewodniczący sekcji, która rozpatruje projekt, mogą zaprosić do udziału w posiedzeniu, z głosem doradczym, osoby, których specjalistyczna wiedza w danej dziedzinie przyczyni się do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy¹⁹⁷.

Na posiedzeniu właściwej formacji opiniodawczej sprawozdawca przedstawia raport wraz z projektem tekstu (z uwzględnieniem poprawek, które proponuje) i ewentualnie noty adresowanej do rządu z uwagami wymagającymi rozpatrzenia. Nad raportem przeprowadza się dyskusję, w której uczestniczą członkowie formacji opiniodawczej oraz przedstawiciele strony rządowej¹⁹⁸. Opinia

¹⁹² Zgodnie z art. R. 123-24 ust. 1 i 2 KoSA, w każdym ministerstwie, na mocy dekreту premiera wydanego na wniosek właściwego ministra, wyznacza się urzędników mających co najmniej stopień dyrektorów (szefów dyrekcji centralnych) w ministerstwie, którzy są upoważnieni do udziału – w charakterze komisarza rządu – w posiedzeniach Rady Stanu we wszystkich sprawach należących do właściwości resortu. Reprezentują oni ministerstwo, a nie wyłącznie dyrekcję, którą kierują. Poza szefami dyrekcji, w postępowaniu opiniodawczym przed Radą Stanu w konkretnej, jednostkowej sprawie strona rządowa może być reprezentowana przez urzędników wyznaczonych każdorazowo na komisarzy rządu na mocy zarządzenia właściwego ministra.

¹⁹³ Niekiedy sprawozdawca odbywa również spotkania robocze z kierownikami urzędów i zakładów administracyjnych, które będą odpowiedzialne za wykonanie aktu, a także przedstawicielami stowarzyszeń, organizacji zawodowych i związków pracowniczych. Wyjątkowo swoje obserwacje może przedstawić podmiot prywatny, reprezentowany przez adwokata uprawnionego do występowania w postępowaniach przed Radą Stanu i Sądem Kasacyjnym. Nie mają oni dostępu do akt sprawy. Sprawozdawca w raporcie czyni wzmiankę o treści stanowiska tych podmiotów. Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 35.

¹⁹⁴ W razie potrzeby liczbę komisarzy rządu, którzy mają wziąć udział w posiedzeniu sekcji lub Zgromadzenia Ogólnego, ustala Sekretariat Generalny Rządu. Jeśli projekt należy do właściwości kilku ministerstw i został przedstawiony do zaopiniowania po uzyskaniu porozumienia międzyministerialnego, w pracach w Radzie uczestniczyć może przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rządu. Czuwa wówczas nad spójnością stanowisk prezentowanych przez komisarzy rządu w toku postępowania konsultacyjnego.

¹⁹⁵ Art. R. 123-24 ust. 3 KoSA.

¹⁹⁶ Art. R. 123-24-1 KoSA.

¹⁹⁷ Art. R. 123-26 KoSA.

¹⁹⁸ W pierwszej kolejności odbywa się dyskusja nad ogólnymi założeniami i celami projektowanego aktu. Następnie analizowane są artykuły po artykule projektu w wersji opracowanej przez sprawozdawcę oraz punkt po punkcie projektu opinii. Komisarz Rządu przedstawia stanowisko rządu w odniesieniu do poszczególnych kwestii (*La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 38). Jak zauważa A. Jeannot-Gasnier: „Rada Stanu wykonuje zatem

przyjmowana jest co do zasady w drodze porozumienia; rzadko w drodze głosowania (zwykłą większością głosów członków formacji). Zawiera ona uwagi o projekcie wraz z propozycjami jego zmiany¹⁹⁹. Jej treść nie podlega opublikowaniu. Nie jest objęta prawem dostępu do informacji publicznej²⁰⁰. Wyłącznym jej dysponentem pozostaje rząd²⁰¹. Premier może podjąć decyzję o opublikowaniu całości lub części opinii. Za jego zgodą informacja o opinii, wraz z syntetycznym ujęciem jej tez, publikowana jest także w sprawozdaniu rocznym Rady Stanu. Zasada niejawności opinii wpisuje się w logikę, zgodnie z którą Rada Stanu jest przede wszystkim współuczestnikiem rządowego procesu legislacji oraz rządowym zapleczem eksperckim, a dopiero wtórnie można byłoby mówić o jej funkcji kontrolnej²⁰². Automatyczny nakaz publikacji mógłby ograniczać swobodę formułowania ocen i argumentów przez Radę Stanu i rząd, podważać efektywność procesu „ucierania” tekstu, a także rodzić konflikty między tymi organami, w wypadku których Rada Stanu odgrywałaby rolę organu antyrządowego, co byłoby sprzeczne z istotą tej instytucji²⁰³. Z tych względów zasada niejawności treści opinii została utrzymana, mimo formułowanych w 2008 r. propozycji jej uchylecia²⁰⁴.

Udział Rady Stanu w rządowym procesie legislacyjnym nie ogranicza się do wydawania opinii na temat projektów przygotowanych przez służby ministerialne

swoją funkcję «ustawodawcy» (*législateur*) na tej samej zasadzie co komisje parlamentarne, gdy przystępują do rozpoznania tekstu ustawy” (taż, dz. cyt., s. 1154).

¹⁹⁹ Art. L. 112-1 ust. 4 KoSA.

²⁰⁰ Art. 311-5 pkt 1 Kodeksu o relacjach między obywatelami i administracją, ustanowionego na mocy ordonansu nr 2015-1341 z dnia 23 października 2015 r. (Dz. Urz. nr 0248 z 25.10.2015, s. 19872), wyłącza spod zakresu dokumentów administracyjnych objętych obowiązkiem publikowania oraz prawem dostępu obywateli do informacji publicznej m.in. opinie RS i sądów administracyjnych, niezależnie od ich przedmiotu. Wcześniej norma ta wynikała z art. 1 ust. 2 ustawy nr 78-753 z dnia 17 lipca 1978 r. wprowadzającej rozwiązania mające poprawić relacje między administracją i obywatelami (Dz. Urz. z 18.07.1978, s. 2851).

²⁰¹ Tak samo sprawa wygląda w wypadku opinii w sprawie parlamentarnych propozycji ustaw (M. Todorova, dz. cyt., s. 131-133).

²⁰² Gdyby kompetencjom opiniodawczym przyznać w pierwszej kolejności charakter kontrolny, wówczas zasada publikacji opinii stałaby się uzasadniona z punktu widzenia choćby nadzoru obywatelskiego nad funkcjonowaniem aparatu państwowego (A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1151).

²⁰³ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 46-49, a także F. de Baecque, dz. cyt., s. 138; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1151; Y. Jégouzo, dz. cyt., s. 506; M. Long, dz. cyt., s. 791.

²⁰⁴ Propozycja nr 27 Komitetu Balladura proponowała wprowadzenie zasady jawności opinii Rady Stanu o rządowych projektach ustaw jako środek poprawy jakości prac legislacyjnych (zob. *Une V^e République plus démocratique...*, dz. cyt., s. 40). Krytycznie na temat tej propozycji Komitetu – Y. Jégouzo, dz. cyt., s. 516.

i przekazanych przez Sekretariat Generalny Rządu²⁰⁵. Na wniosek rządu Rada Stanu samodzielnie przygotowuje i redaguje taki projekt²⁰⁶. Ponadto Wiceprzewodniczący Rady Stanu może oddelegować członka Rady Stanu – w charakterze tzw. przed-sprawozdawcy (*pré-rapporteur*)²⁰⁷ – do wsparcia prace służb prawnych resortów nad określonym projektem. Członek Rady Stanu może wejść też w skład istniejących przy ministerstwach stałych misji prawnych (*missions juridiques*) lub komisji doradczych (*conseils juridiques*) powoływanych *ad hoc*. Tym samym w praktyce często bywa tak, że rządowy projekt ustawy jest najpierw przygotowywany przez członka Rady Stanu oddelegowanego do pełnienia obowiązków w strukturach administracji centralnej, następnie poprawiany przez radców stanu zasiadających w formacji opiniodawczej Rady Stanu, a na koniec – przed wniesieniem na posiedzenie Rady Ministrów – redagowany w ostatecznej wersji przez członka Rady Stanu pełniącego obowiązki w ramach gabinetu ministra²⁰⁸.

2.1.3. Kryteria oceny projektu w trybie opiniodawczym

Zarówno w odniesieniu do tekstu ustawy, jak i w wypadku aktów reglamentacyjnych i decyzji administracyjnych wydawanych przez organy władzy wykonawczej ich najszersza (najgłębsza) kontrola ma miejsce właśnie na etapie opiniowania projektów przez Radę Stanu. W przeciwieństwie do kontroli sądowej, ocena dokonywana w ramach funkcji konsultacyjnej nie jest *a priori* ograniczona co do kryteriów i wzorców kontroli. W literaturze wyodrębnia się trzy zasadnicze kategorie brane pod uwagę przez Radę Stanu, mianowicie: 1) poprawność formalna projektu z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, 2) zgodność z Konstytucją, aktami prawa międzynarodowego i unijnego oraz innymi aktami o wyższej mocy prawnej (z ustawami o charakterze organicznym – w wypadku ustaw, całością aktów ustawodawczych – w wypadku aktów reglamentacyjnych),

²⁰⁵ Zob. Y. Jégouzo, dz. cyt., 507; M. Long, dz. cyt., s. 789 i 790.

²⁰⁶ Art. L. 112-1 ust. 5 KoSA.

²⁰⁷ Ów „przed-sprawozdawca” często jest później wyznaczony na sprawozdawcę sekcji administracyjnej Rady Stanu do opracowania sprawy w toku procedury konsultacyjnej. Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 34.

²⁰⁸ S. Leroyer, dz. cyt., s. 585.

a także 3) zasadność (*opportunité*) rozwiązań przyjętych w projekcie²⁰⁹. O ile do lat 70.-80. XX w. podstawowe znaczenie wydawał się mieć aspekt techniczny (formalny) opiniowanego aktu, o tyle – wraz ze wzrostem znaczenia orzecznictwa Rady Konstytucyjnej oraz Trybunałów Strasburskiego i Luksemburskiego – kontrola, jaką w toku procedury konsultacyjnej sprawuje Rada Stanu, zaczęła koncentrować się na weryfikacji zgodności proponowanych rozwiązań ze standardami ochrony wolności i praw podstawowych²¹⁰.

Ocena projektu pod względem techniczno-legislacyjnym (*contrôle de qualité*)²¹¹ należy do typowych zadań Rady Stanu. W ostatnich latach kryteria tej oceny ulegają stopniowemu zaostrzeniu w związku z rozbudową w drodze orzecznictwa Rady Konstytucyjnej wymagań dotyczących jakości legislacji, w szczególności standardów jasności, zrozumiałości oraz przystępności ustaw, a także ich normatywnego charakteru²¹². Rada Stanu przyjmuje zaś, że naruszenie konstytucyjnej dyrektywy przystępności i czytelności aktu normatywnego może stanowić samodzielny zarzut w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie zgodności z prawem aktu administracyjnego²¹³. Ocena projektu pod względem redakcyjnym obejmuje kontrolę struktury tekstu (prawidłowości systematyki), jego spójności wewnętrznej, poprawności terminologii, określoności przepisów, a także spójności z obowiązującymi aktami prawnymi oraz trafności rozwiązań międzyczasowych. W ramach tej kontroli Rada Stanu weryfikuje też, czy projekt ustawy opatrzone dokumentami, które są konieczne dla jego przedłożenia w parlamencie²¹⁴, czy dokonano uzgodnień międzyresortowych²¹⁵, a także czy

²⁰⁹ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 38, a także B.-L. Combrade, dz. cyt., s. 108-109; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1154-1168; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 17-20; M. Long, dz. cyt., s. 790; J.-E. Schoettl, *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État*, [w:] B. Mathieu, M. Verpeaux, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, Paris 2011, s. 103; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 38-40.

²¹⁰ M. Bernard, dz. cyt., s. 442; J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 49 i 50; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1168.

²¹¹ Zob. O. Gohin, *Le Conseil d'État et le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, RFDA z 2000, nr 16(6), s. 1179-1181; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 56-58.

²¹² Zob. decyzje RK: nr 99-241 DC z dnia 16 grudnia 1999 r. (pkt 13 uzasadnienia); nr 2004-500 DC z dnia 29 lipca 2004 r. (pkt 12 i 13 uzasadnienia); nr 2005-512 DC z dnia 21 kwietnia 2005 r. (pkt 8 i 17 uzasadnienia); nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r. (pkt 9 uzasadnienia).

²¹³ Zob. wyrok ZO RS z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie *Société KMPG* (nr 288460).

²¹⁴ Zgodnie z art. 39 ust. 3 Konstytucji dopuszczalność przedłożenia w Zgromadzeniu Narodowym lub Senacie rządowego projektu ustawy zależy od spełnienia wymagań określonych w ustawie organicznej.

przeprowadzono konsultacje wymagane przez przepisy (kontrola poprawności proceduralnej). Szczególne znaczenie ma ocena projektu pod kątem dochowania konstytucyjnych zasad rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny (kontrola poprawności kompetencyjnej)²¹⁶. Opiniowanie projektu przez Radę Stanu ma ograniczać ryzyko kwestionowania ustaw w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną z powodu ich obciążenia przepisami dotyczącymi kwestii wykonawczych (*cavaliers législatifs*), niepełności regulacji ustawowej lub ekscesywnej delegacji kompetencji prawodawczych na rząd (*incompétence négative du législateur*). Opinia Rady Stanu ma też zapobiec skargom na nieważność aktów reglamentacyjnych z uwagi na wkroczenie przez prawodawcę rządowego w materię ustawową²¹⁷.

Opiniując projekt, Rada Stanu ocenia zgodności proponowanych rozwiązań z prawem (*contrôle de conformité*)²¹⁸. Chodzi o zapewnienie poszanowania norm o wyższej mocy, do których należą przede wszystkim Konstytucja oraz akty prawa międzynarodowego i unijnego, a w wypadku dekretów – także ustawy i zasady ogólne prawa. Zgodność z prawem jest „warunkiem zatwierdzenia tekstu przez Radę Stanu”²¹⁹. W zakresie kontroli konstytucyjności, jak zauważa J.-P. Costa, „Rada Stanu wykonuje prewencyjnie (*en amont*) pracę analogiczną do tej, którą następnie (*en aval*) sprawuje Rada Konstytucyjna: czuwa nad poszanowaniem przez ustawę norm mających wyższą moc prawną”²²⁰. Z uwagi na sekwencję czynności to do Rady Stanu należy często rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych i wskazanie standardu konstytucyjnego zanim sprawa trafi (jeśli

Należą do nich w szczególności wymagania dotyczące sposobu ujęcia uzasadnienia projektu ustawy oraz studium skutków regulacji (zob. art. 7 i art. 8 ustawy organicznej nr 2009-403 z dnia 15 kwietnia 2009 r. o stosowaniu artykułów 34-1, 39 i 44 Konstytucji, Dz. Urz. z 16.04.2009, s. 6528).

²¹⁵ RS pełni funkcję koordynatora (*fonction de coordination*) rządowego procesu legislacyjnego i strażnika spójności działań podmiotów administracyjnych zaangażowanych w ten proces (*régulateur des institutions administratives*). Zob. F. de Baecque, dz. cyt., s. 135; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1156; M. Long, dz. cyt., s. 790.

²¹⁶ S. Leroyer przytacza dane, według których ok. 25-30% spraw przedstawionych do zaopiniowania sekcjom administracyjnym Rady Stanu dotyczy rozdziału materii między ustawę oraz akt reglamentacyjny (taż, dz. cyt., s. 441).

²¹⁷ Zob. uwagi A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1154-1160.

²¹⁸ Zob. Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 52-56.

²¹⁹ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 39.

²²⁰ J.-P. Costa, *Principes fondamentaux, principes généraux, principes à valeur constitutionnelles*, [w:] *Conseil constitutionnel et Conseil d'État. Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat*, Paris, 1988, s. 137.

w ogóle trafi) do Rady Konstytucyjnej. O ile opiniowanie projektu przez Radę Stanu ustawy ma charakter obligatoryjny, o tyle już kontrola konstytucyjności w trybie prewencyjnym (art. 61 ust. 2 Konstytucji) zależy od wniosku „prokuratorów” Konstytucji (prezydenta, premiera, przewodniczących Izb, grypy 50 deputowanych albo 60 senatorów). Realizując „wstępną” kontrolę konstytucyjności, Rada Stanu sprawuje funkcję „interpretatora Konstytucji”, co nie wyłącza jednak „prawa ostatniego słowa” przysługującego Radzie Konstytucyjnej²²¹. Podobne charakter oraz cele ma kontrola projektu pod kątem zgodności ze prawem międzynarodowym (w szczególności standardami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) i prawem unijnym. W tym zakresie Rada Stanu pozostaje jedynym organem właściwym do dokonania kontroli prewencyjnej z uwagi na niedopuszczalność podnoszenia zarzutów naruszenia aktów prawa międzynarodowego i unijnego w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną. W wypadku aktów reglamentacyjnych i decyzji administracyjnych ocena zgodności z prawem przez sekcje administracyjne stanowi mechanizm prewencyjny, mający ograniczać z kolei ryzyko podważenia tych aktów i decyzji przed sądem administracyjnym.

W ramach funkcji opiniodawczej zakres kryteriów oceny stosowanych przez Radę Stanu wykracza poza zakres wzorców, jakie mogą być podnoszone w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną i sądem administracyjnym. Rada Stanu dokonuje bowiem oceny projektu pod kątem zasadności (*opportunité*) rozwiązań. Jednak kryterium to musi być rozumiane w sposób techniczny, jako trafność doboru środków do celów, jakie są zakładane, ich adekwatność z punktu widzenia stanu faktycznego oraz zdolności struktur administracji do ich realizacji, konieczność i proporcjonalność rozwiązań z perspektywy bilansu korzyści i kosztów, które przyniesie wdrożenie, oraz stopnia ryzyka niepowodzenia. Rada Stanu nie ingeruje jednak w prerogatywy rządu do podejmowania decyzji politycznych oraz wyboru kierunków polityki państwa²²². Ogranicza się do oceny „zasadności z punktu widzenia administracyjnego, nie politycznego”²²³. Gdy do rządu należy podjęcie

²²¹ A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1164.

²²² Zob. A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1155 i 1156; M. Long, dz. cyt., s. 790 i 791; Y. Jégouzo, dz. cyt., 508.

²²³ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 39.

„decyzji politycznej”, to na administracji ciąży powinność jej „technicznego opracowania”. W tym zakresie Rada Stanu realizuje, obok innych struktur administracji, „władzę administracyjną”, będącą jedną z „władz konstytucyjnych”²²⁴.

2.1.4. Charakter udziału Rady Stanu i zakres związania opinia

Art. L. 112-1 Kodeksu o sądownictwie administracyjnym, który włącza Radę Stanu w proces stanowienia (*confection*) ustaw i ordonansów, nie precyzuje kwestii związania (lub jego braku) projektodawcy treścią jej opinii. Użycie samego pojęcia „opinia” (*avis*) sugerowałoby, że stanowisko Rady Stanu nie ma dla rządu wiążącego prawnie charakteru²²⁵. Tymczasem faktyczna rola Rady Stanu wykracza wyraźnie poza rolę „zwykłego” organu opiniodawczego²²⁶. W istocie funkcja konsultacyjna polega na „współredagowaniu” (*pouvoir de corédaction*) projektów aktów prawnych, co czyni z niej „współautora” (*coauteur*) tych aktów²²⁷. Jak wynika z orzecznictwa, naruszenie obowiązku zasięgnięcia opinii lub nieprawidłowość procedury konsultacji skutkuje – w wypadkach, w których zasięgnięcie opinii było obligatoryjne – wadliwością kompetencyjną (*vice d'incompétence*) aktu, a nie jedynie wadliwością proceduralną (*vice de procédure*) lub formalną (*vice de forme*) aktu reglamentacyjnego²²⁸, wobec czego wadliwość ta może być podniesiona z urzędu przez sąd administracyjny. Odnosząc się do charakteru swojego udziału w procesie prawodawczym, Rada Stanu przyjmuje w orzecznictwie, że chodzi o „kompetencję, którą wykonuje, wspólnie z rządem” (*compétence que Conseil exerce, conjointement avec le Gouvernement*)²²⁹, na podstawie przepisów prawa, które zobowiązują rząd do zasięgnięcia opinii.

²²⁴ P. Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation...*, dz. cyt., s. 21 i 22.

²²⁵ Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 61; B. Stirn, dz. cyt., s. 20 i 21.

²²⁶ Y. Jégouzo, dz. cyt., 507.

²²⁷ G. Drago, *Fonction consultative...*, dz. cyt., s. 948; M. Long, dz. cyt., s. 790.

²²⁸ Tak np. wyrok ZO RS z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140376).

²²⁹ W wyroku ZO z dnia 9 czerwca 1978 r. w sprawie *SCI du 61-67 Boulevard Arago* (nr 02403), oceniając zgodność z prawem dekretu o uznaniu określonego obszaru za obszar prawnie chroniony, Rada Stanu stwierdziła, że podpisując dekret dzień przed tym, jak opinia Sekcji ds. Wewnętrznych Rady została przekazana do Sekretariatu Generalnego Rządu, premier „naruszył kompetencję, którą Rada [Stanu] wykonuje – wspólnie z rządem – na podstawie 8 przywołanej ustawy z dnia 2 maja 1930 r. [o uznaniu za pomnik przyrody i obszary chronione]”. Ta sama formuła została użyta też np. w uzasadnieniu wyroku RS

W ocenie M. Longa, specyfika funkcji konsultacyjnej Rady Stanu sprawia, że jest ona „na granicy między wydawaniem opinii a podejmowaniem decyzji”²³⁰. W wielu wypadkach Rada Stanu staje się „współautorem” rządowego aktu normatywnego. Zdaniem autora, „na płaszczyźnie normatywnej Rada Stanu jest współautorem decyzji reglamentacyjnych, które są jej przedstawiane. Rząd działający samodzielnie i rząd podejmujący decyzję po zasięgnięciu opinii Rady Stanu muszą być upatrywane jako dwa różne organy”²³¹. Zwrot, że Rada Stanu „uczestniczy w stanowieniu (*confection*) ustaw i ordonansów”, wskazuje, zdaniem G. Drago, że funkcja konsultacyjna „czyni z Rady Stanu ich prawdziwego «współautora»”²³². Z kolei B. Stirn zauważa, że „interwencja Rady Stanu musi przebiegać zgodnie z wymogami. Wszelkie naruszenie reguł, jakie rządzą procedurą, wpływałoby na przyjęty ostatecznie akt. Kwestia dotyczy kompetencji. Rada Stanu jest więc współautorem aktu podjętego po jej interwencji”²³³. W toku zaś postępowania sądowoadministracyjnego normy kompetencyjne należą do zagadnień „porządku publicznego” (*questions d’ordre public*), a ich naruszenie powinno być podniesione przez sąd z urzędu²³⁴.

W doktrynie podnosi się jednocześnie, że choć Rada Stanu zdaje się nie dostrzegać różnicy między charakterem kompetencji opiniodawczych w wypadku projektów ustaw oraz projektów aktów reglamentacyjnych, to jednak „proces konsultacji wpisuje się w zupełnie inną logikę w zależności od tego, czy Rada Stanu konsultowana jest w sprawie aktu reglamentacyjnego czy ustawodawczego”²³⁵. Niemniej jeśli przyjąć, że pojęcie „stanowienia” (*confection*) ustaw należy rozumieć jako proces, a nie jedynie moment głosowania w izbie, to wówczas można mówić o „funkcji ustawodawczej” (*fonction législative*) Rady Stanu i jej „uprawnieniach ustawodawczych” (*attributions législatives*)²³⁶. Do Rady Stanu należy zasadniczo przygotowanie tekstu ustawy, który wnoszony jest przez premiera do izby.

z dnia 16 listopada 1979 r. w sprawie *Syndicat national de l’éducation physique de l’enseignement public* (nr 08738).

²³⁰ M. Long, dz. cyt., s. 787.

²³¹ Tamże, s. 790. Tak też B. Stirn, *Le Conseil d’État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 40.

²³² G. Drago, *Fonction consultative...*, dz. cyt., s. 948.

²³³ B. Stirn, *Le Conseil d’État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 40.

²³⁴ D. Latournerie, *Le Conseil d’État...*, dz. cyt., s. 40.

²³⁵ G. Drago, *Fonction consultative...*, dz. cyt., s. 948.

²³⁶ A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1133 i 1234.

W świetle art. 39 ust. 1 i 2 Konstytucji premier może skorzystać z prerogatywy do wniesienia projektu ustawy jedynie po zasięgnięciu opinii, która tym samym uczestniczy w wykonywaniu rządowej inicjatywy ustawodawczej (*fonction d'initiative gouvernementale*), będącej jednym z etapów konstytucyjnego procesu stanowienia ustaw²³⁷. Optykę taką miałyby – w ocenie G. Drago – potwierdzać orzecznictwo konstytucyjne, które przyjmuje, że naruszenie wymagania zasięgnięcia opinii obarcza akt ustawodawczy wadą proceduralną²³⁸ – stanowi naruszenie konstytucyjnego elementu procedury ustawodawczej, mianowicie art. 39 ust. 2 Konstytucji, który określa zasady korzystania przez premiera z prawa inicjatywy²³⁹. „Władzy rządowej (*autorité gouvernementale*), kompetentnej do przedstawiania projektów ustaw, nie należałoby redukować do premiera, lecz trzeba postrzegać ją jako władzę złożoną (*autorité composite*), obejmującą [też] Radę Stanu jako organ właściwy do wydania opinii. To w takim znaczeniu należałoby mówić o Radzie Stanu jako współautorze (*coauteur*) projektów ustaw”²⁴⁰.

Niezależnie od wątpliwości, jakie mogą wiązać się z taką charakterystyką natury kompetencji opiniodawczych Rady Stanu²⁴¹, nie ulega wątpliwości, że poza wypadkami, gdy dla wydania aktu przez organ władzy wykonawczej przepisy prawa wymagają uzyskania jej pozytywnej opinii (*avis conforme*), stanowisko tego organu nie jest co do treści wiążące dla rządu. Zastrzeżenie opinii „zwykłej” (*avis simple*) zobliguje rząd jedynie do uzyskania stanowiska Rady Stanu, ale nie do zastosowania się do jego treści²⁴². Jak stwierdza Rada Stanu: „rząd pozostaje władcą (*maître*) w kwestii tego, czy zastosować się, czy nie, do opinii, która została

²³⁷ Tamże, s. 1134.

²³⁸ Zob. np. decyzję RK nr 2003-468 DC z dnia 3 kwietnia 2003 r. (pkt 5-10 uzasadnienia).

²³⁹ Zob. G. Drago, *Fonction consultative...*, dz. cyt., s. 950-952. Autor wskazuje, że orzecznictwo konstytucyjne świadczy o „woli Rady Konstytucyjnej, żeby włączyć do zakresu kontroli [konstytucyjności] procedury opracowywania i uchwalania ustawy efektywne opiniowanie przez Radę Stanu jako obowiązkowy punkt w procesie, któremu podlega projekt ustawy (...). Wykraczamy w ten sposób poza procedurę opiniowania przez Radę Stanu i wkraczamy w proces podobny do prawdziwego «współdecydowania» (*codécision*), wzmacniając teorię, wedle której Rada Stanu jest «współautorem» (*coauteur*) normy”. W tym kierunku również S. Leroyer, dz. cyt., s. 581.

²⁴⁰ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 57.

²⁴¹ Jak stwierdzają Y. Robineau i D. Truchet: „Rada nie jest przecież współautorem aktów przekazanych do jej rozpatrzenia w tym sensie, że nie jest ich sygnatariuszem (*signataire*), zaś zgoda Rady sama w sobie nie stanowi warunku zgodności z prawem (*validité*) dekretu wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu” (Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 62).

²⁴² F. de Baecque, dz. cyt. s. 131; M. Long, dz. cyt., s. 790.

dla niego wydana”²⁴³. W szczególności odnosi się to do tych projektów, w wypadku których kompetencja opiniodawcza wynika z przepisów konstytucyjnych (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 2, art. 39 ust. 2 i art. 74-1 ust. 2 Konstytucji). Ponieważ w przepisach tych użyto pojęcia *avis*, nie zaś *avis conforme*, należałoby odrzucić możliwość ustawowego lub dekretowego związania rządu obowiązkiem uzyskania opinii pozytywnej (zgody) co do treści ustawy, ordonansu albo dekretu zmieniającego przepisy ustawowe. Ustawodawca zwykły nie ma bowiem upoważnienia do zmieniania relacji ustrojowych między rządem oraz Radą Stanu w dziedzinach, które zostały unormowane na poziomie konstytucyjnym²⁴⁴.

Opinia Rady Stanu ogranicza swobodę działania rządu. Stopień ograniczenia zależy od tego, czy w świetle przepisów decyzja organu zasięgającego opinii jest uzależniona od uzyskania pozytywnej opinii (*avis conforme*), czy opinii „zwykłej” (*avis simple*), a także – w tym drugim wypadku – do tego, czy procedura konsultacji ma mieć charakter obligatoryjny czy fakultatywny. Wymaganie uzyskania opinii pozytywnej oznacza *de facto* konieczność uzyskania zgody Rady Stanu na wydanie aktu reglamentacyjnego lub decyzji administracyjnej o określonej treści. W doktrynie wymaganie zgody postrzegane jest niekiedy w kategoriach przysługującego Radzie „prawa weta”²⁴⁵ lub „transferu kompetencji” decyzyjnych na ten organ²⁴⁶. Należy jednak mieć na uwadze, że o ile Rada Stanu dysponuje w tych sprawach „prawem blokowania” (*compétence d’empêcher*) aktu lub decyzji, to jednak nie korzysta ona z (pozytywnej) kompetencji do ich wydania (*compétence de statuer*). Jej opinie nie mają mocy wykonawczej (*force exécutoire*) – w razie uzyskania zgody organ egzekutywy nadal może zaniechać wydania aktu lub decyzji²⁴⁷. Jeżeli organ ma obowiązek zasięgnąć opinii „zwykłej” w obligatoryjnej

²⁴³ Wyroku RS z dnia 22 stycznia 1926 r. w sprawie *Sieur Lacoste* (przywołuję za A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1148).

²⁴⁴ Wniosek taki wynika *per analogiam* z treści uzasadnienia decyzji RK nr 92-305 DC z dnia 21 lutego 1992 r., w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że skoro art. 65 Konstytucji uzależniał wydanie dekretu w sprawie statusu służbowego sędziego sądu powszechnego od uzyskania „opinii” (*avis*) Najwyższej Rady Sądownictwa, to wprowadzenie do ustawy organicznej wymagania uzyskania „pozytywnej opinii” (*avis conforme*) o projekcie dekretu w sprawie awansu służbowego sędziego lub powierzenia mu stanowiska kierowniczego w sądzie, skutkujące uzależnieniem decyzji organu nominacyjnego od stanowiska organu opiniodawczego, stanowiło naruszenie art. 65 Konstytucji (pkt 25 uzasadnienia).

²⁴⁵ A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1148.

²⁴⁶ M. Long, dz. cyt., s. 791.

²⁴⁷ A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1148 i 1149.

procedurze konsultacji, to treść tej opinii również ogranicza jego swobodę działania. W wypadku bowiem, gdy Rada Stanu nie wnosi poprawek ani uwag do projektu, projektodawca – o ile nie postanowi o zaniechaniu projektu – może tylko przyjąć tekst w wersji przedłożonej do zaopiniowania. Jeśli z kolei w ramach obligatoryjnej konsultacji Rada Stanu proponuje poprawki lub wersję alternatywną projektu („kontr-projekt”), projektodawcy pozostaje alternatywa między wersją przekazaną Radzie Stanu albo wersją w kształcie przedstawionym przez Radę. Nie jest dopuszczalne przyjęcie wersji pośredniej, chyba że zostanie skierowana ona do ponownego opiniowania. Przyjęcie aktu reglamentacyjnego lub decyzji administracyjnej, które odbiegałyby od wersji pierwotnej (przedłożonej Radzie Stanu) i od wersji przez nią zaproponowanej, stanowiłoby naruszenie nakazu uzyskania opinii oraz dawałoby podstawę stwierdzenia niezgodności aktu z prawem (Konstytucją)²⁴⁸. Organ władzy wykonawczej zachowuje pełną swobodę decyzji co do finalnej treści aktu tylko wówczas, gdy procedura konsultacji ma charakter fakultatywny albo gdy zasięga opinii mimo tego, że przepisy procedury konsultacji nie przewidują. W tych sprawach organ może przyjąć ostatecznie tekst w wersji przekazanej Radzie, wypracowanej przez Radę albo mieszającej obie wersje (pośredniej)²⁴⁹.

Analogicznie jawi się kwestia związania opinią w zakresie rządowych projektów ustaw. Procedura konsultacji jest obligatoryjna (art. 39 ust. 2 Konstytucji), jednakże stanowisko Rady Stanu ma formalnie charakter niewiążący. Premier, który na podstawie art. 39 ust. 1 Konstytucji korzysta z prerogatywy do zainicjowania procesu legislacyjnego nad projektem rządowym, nie jest związany

²⁴⁸ Zob. np. wyrok z dnia 26 kwietnia 1974 r. w sprawie *Villate* (nr 85597), w którym Rada Stanu stwierdziła, że skoro „postanowienia art. 8 dekretu z dnia 29 lipca 1964 r., który reguluje zasady awansowania prefektów (...), różnią się jednocześnie od tych [postanowień] znajdujących się w projekcie, który został przedłożony Radzie Stanu, jak i od tych [zawartych] w tekście przyjętym przez Radę Stanu”, to „[art. 8 dekretu] nie może być uznany za wydany po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (*pris en Conseil d'État*) tak, jak to przewiduje art. 2 ordonansu z dnia 4 lutego 1959 r.”, w związku z czym „jest on dotknięty wadliwością kompetencyjną (*entaché d'incompétence*)” i „postanowienia art. 8 [dekretu] nie mogą stanowić, w żadnym wypadku, prawnej podstawy zaskarżonej decyzji”. Tak też wyroki RS: z dnia 8 lutego 1989 r. w sprawie *Comité national des internes et des anciens internes en psychiatrie* (nr 58712); z dnia 2 maja 1990 r. w sprawie *Syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics* (nr 86662); z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie *Préfet de Seine-et-Marne* (nr 129243) oraz z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie *Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires* (nr 237717).

²⁴⁹ Zob. B.-L. Combrade, dz. cyt., s. 109; A. Jeannot-Gasnier, dz. cyt., s. 1168 i 1169; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 22 i 23.

treścią opinii w tym sensie, że może odstąpić od wniesienia projektu do izby – niezależnie od tego, czy opinia okazała się być pozytywna czy negatywna. Negatywna opinia (nawet jeśli wskazywałaby na niezgodność projektu lub jego zasadniczych elementów z Konstytucją lub prawem międzynarodowym) *de iure* nie wyłącza możliwości skorzystania z inicjatywy ustawodawczej. Po uzyskaniu opinii niedopuszczalne staje się już jednak dokonywanie przez rząd zmian w treści projektu, które prowadziłyby do zmiany istotnych elementów regulacji – chyba że przed wniesieniem projektu do izby rząd zainicjuje ponownie procedurę konsultacji²⁵⁰. Premier, po rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów, decyduje ostatecznie, czy wnosi projekt w pierwotnej wersji, czy w wersji zaproponowanej przez Radę Stanu. *Tertium non datur*.

Na marginesie należy zauważyć, że opinia legislacyjna wydana w sprawie projektu aktu reglamentacyjnego lub decyzji administracyjnej nie ma także wiążącego charakteru dla składów orzekających Rady Stanu w toku postępowaniu sądowoadministracyjnym²⁵¹. Domniemanie zgodności z prawem aktu lub decyzji, nawet jeśli zostały wydane po uzyskaniu pozytywnej opinii, może zostać obalone na mocy wyroku Rady Stanu wydanego w na skutek skargi na akt lub decyzję²⁵².

2.1.5. Skutki naruszenia obowiązku konsultacji

Kompetencje opiniodawcze Rady Stanu polegają ochronie w procedurach jurysdykcyjnych. W wypadku projektów ustaw ochronę tę zapewnia Rada Konstytucyjna w trybie prewencyjnej kontroli na podstawie art. 61 ust. 2 Konstytucji. W zakresie zaś aktów reglamentacyjnych i decyzji administracyjnych nad poszanowaniem kompetencji opiniodawczych Rady Stanu czuwa Sekcja

²⁵⁰ Zob. decyzję nr 2003-468 DC z 3 kwietnia 2003 r., w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że: „o ile Rada Ministrów rozpatruje projekty ustaw i jest uprawniona do dokonywania zmian w ich treści, to jednak jest tak – zgodnie z wolą ustrojodawcy – pod warunkiem uzyskania opinii Rady Stanu; że w związku z tym ogół zagadnień prawnych (*questions*), jakie rodzi tekst przyjęty przez Radę Ministrów, musi być przedstawiony Radzie Stanu w momencie konsultacji” (pkt 7 uzasadnienia).

²⁵¹ Zob. R. Drago, *Incidences contentieuses des attributions consultatives du Conseil d'État*, [w:] *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris 1974, t. II, s. 385-387.

²⁵² Zob. wyrok Zgromadzenia Ogólnego RS z dnia 20 marca 1964 r. w sprawie *Konarkowski*.

ds. Sporów Sądowoadministracyjnych tego organu, sprawująca funkcję sądu administracyjnego²⁵³.

W odniesieniu do projektów ustaw, w wypadku których w myśl art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji zasięgnięcie opinii Rady Stanu jest obligatoryjne²⁵⁴, Rada Konstytucyjna przyjmuje, że: „o ile Rada Ministrów rozpatruje projekty ustaw i może zmieniać ich treść, to jest tak – zgodnie z wolą ustrojodawcy – pod warunkiem, że zostanie oświecona (*éclairé*) przez opinię Rady Stanu”. Z tego względu „całość zagadnień, które wiążą się z tekstem przyjętym przez Radę Ministrów, musi być [wcześniej] przedłożona Radzie Stanu w toku konsultacji”²⁵⁵. Zasięgnięcie opinii Rady Stanu w sprawie projektu ustawy – przed jego rozpatrzeniem przez Radę Ministrów i wniesieniem do parlamentu – stanowi formalno-proceduralny (*vice de procédure*) warunek konstytucyjności realizacji inicjatywy ustawodawczej przez premiera²⁵⁶. Naruszeniem art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji byłoby obudowanie tekstu projektu przez Radę Ministrów – po przedstawieniu opinii przez Radę Stanu – nowymi rozwiązaniami (*questions nouvelles*), które nie byłyby ponownie przekazane Radzie Stanu do konsultacji. Analogicznie należałoby ocenić wprowadzenie zmian dotyczących zasadniczych elementów regulacji (*questions essentielles*)²⁵⁷. Rada Konstytucyjna czuwa nad tym, żeby wszystkie kluczowe elementy ustawy, mające znaczenie dla istoty

²⁵³ Zob. R. Drago, *Incidences contentieuses...*, dz. cyt., s. 382-385.

²⁵⁴ Wymaganie to odnosi się też do autopoprawki (*lettre rectificative*) wnoszonej przez premiera do rządowego projektu ustawy przed rozpoczęciem nad nim prac w komisji (zob. decyzje RK: nr 90-285 DC z dnia 28 grudnia 1990 r., pkt 5 i 6 uzasadnienia, oraz nr 2000-433 DC z dnia 27 lipca 2000 r., pkt 4 uzasadnienia). Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 55 i 56.

²⁵⁵ Decyzja RK nr 2003-468 DC z dnia 3 kwietnia 2003 r. (pkt 7 uzasadnienia).

²⁵⁶ O ile, zdaniem Rady Stanu, naruszenie trybu konsultacji w wypadku projektów dekretów rodzi niezgodność kompetencyjną (*vice de compétence*), o tyle, jak przyjmuje Rada Konstytucyjna, nieprawidłowość trybu opiniodawczego w wypadku ustaw stanowi podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności trybu ustawodawczego (*vice de procédure*). Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 583. Ta odmienność nie podważa tezy, że ingerencja Rady Stanu w legislacyjny proces stanowienia ustaw ma charakter „podobny do prawdziwego współdecydowania”, co czyni z tego organu „współautora” tekstu legislacyjnego (G. Drago, *Fonction consultative...*, dz. cyt., s. 951). Należy bowiem zauważyć, że odmiennie niż sądy administracyjne RK nie rozróżnia w orzecznictwie wadliwości kompetencyjnej i wadliwości formy aktu – oba wypadki rozpatruje jako wadliwość proceduralną *sensu largo* (*La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 57 i 58).

²⁵⁷ Tak w decyzji RS nr 2003-468 DC z dnia 3 kwietnia 2003 r. W sprawie projekt ustawy przedłożony do zaopiniowania Radzie Stanu przewidywał w wyborach do rad regionów próg wyborczy wynoszący 10% ogółu oddanych głosów, natomiast tekst przyjęty przez Radę Ministrów ustalił próg wyborczy na 10% liczby wyborców ujętych w rejestrze, przy czym zmiana ta nie została przekazana do ponownego zaopiniowania przez Radę Stanu. Rada Konstytucyjna uznała niekonstytucyjność przepisu zawierającego taką zmianę ze względu na naruszenie konstytucyjnego trybu prawodawczego (pkt 8 i 9 uzasadnienia).

proponowanych rozwiązań, były uprzednio przedmiotem oceny w postępowaniu opiniodawczym przed Radą Stanu.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym brak albo nieprawidłowość konsultacji w sprawie aktu reglamentacyjnego lub decyzji administracyjnej w wypadkach, gdy zasięgnięcie opinii miało charakter obligatoryjny, stanowi wadę kompetencyjną (*vice de compétence*)²⁵⁸, która – jako zarzut dotyczący porządku publicznego (*moyen d'ordre public*)²⁵⁹ – uwzględniana jest przez sąd administracyjny z urzędu²⁶⁰. W toku postępowania w sprawie zgodności z prawem dekretu Rada Stanu bada, czy przed datą wydania aktu lub decyzji rząd faktycznie otrzymał opinię²⁶¹, a także czy nie znalazły się w nich postanowienia o treści innej niż ta, jaka przyjęta została w wersji pierwotnej projektu rządowego albo w wersji zaproponowanej przez Radę Stanu²⁶². Akt będzie niezgodny z prawem w zakresie, w jakim po uzyskaniu opinii organ administracyjny obudował go o zupełnie nowe rozwiązania (*questions nouvelles*). Procedurze opiniodawczej powinien bowiem zostać poddany „ogół zagadnień”, które wynikają z aktu lub decyzji. Jeżeli po

²⁵⁸ Stanowisko to należy uznać za utrwalone jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji V Republiki (zob. wyroki RS: z dnia 23 stycznia 1953 r. w sprawie *Courajoux* oraz z dnia 25 stycznia 1957 r. w sprawie *Keinde Serigne*). Zachowało ono aktualność po 1958 r. (zob. wyrok RS z dnia 28 maja 1971 r. w sprawie *Association des directeurs d'institutions et de centres universitaires d'études économiques régionales*, nr 80819, którego tezy zostały potwierdzone w wyrokach ZO RS: z dnia 2 lipca 1993 r. w sprawie *Louvrier*, nr 104615, oraz z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat national de l'environnement CFDT*, nr 177248). Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 1026-1028.

²⁵⁹ Na temat zarzutów porządku publicznego (*moyens d'ordre public*), do których zaliczają się m.in.: brak kompetencji organu wydającego akt administracyjny, kwalifikowana wada skutkująca „nieistnieniem” aktu albo nieważnością umowy administracyjnej, niedopuszczalna retroaktywność aktu lub naruszenie przez organ powagi rzeczy osądzonej przez sąd administracyjny. Zob. tamże, s. 1020-1022.

²⁶⁰ W orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie wymogu konsultacji innych organów, ciał i podmiotów niż Rada Stanu rodzi co do zasady wadliwość formy (*vice de forme*), która nie stanowi zarzutu porządku publicznego uwzględnianego przez sąd z urzędu. Wyjątek dotyczy wyłącznie konsultacji Rady Stanu w wypadku projektów aktów reglamentacyjnych w sprawach, w których zasięgnięcie opinii jest w świetle prawa obligatoryjne. Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 50. Tak też S. Leroyer, dz. cyt., s. 579.

²⁶¹ Zob. np. wyrok ZO z dnia 9 czerwca 1978 r. w sprawie *SCI du 61-67 Boulevard Arago* (nr 02403), w którym Rada Stanu stwierdziła niezgodność z prawem dekretu, jaki premier wydał dzień przed tym, jak do Sekretariatu Generalnego Rządu wpłynęła opinia Sekcji Rady Stanu ds. Wewnętrznych.

²⁶² Zob. wyrok z dnia 26 kwietnia 1978 r. w sprawie *Comité d'entreprise de la Société nationale de télévision en couleur « Antenne 2 »* (nr 04949), w którym Rada Stanu oddaliła zarzut wadliwości procedury konsultacyjnej z tego względu, że zaskarżony dekret „nie zawiera żadnego postanowienia innego jednocześnie od tych, które znalazły się w projekcie przedstawionym przez rząd Radzie Stanu, ani tych, które zostały przyjęte przez Radę Stanu”. Zob. też wyroki RS: z dnia 26 kwietnia 1974 r. w sprawie *Vilette* (nr 85597); z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie *Association des médecins pour le respect de la vie* (nr 98889); z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie *Préfet de Seine-et-Marne* (nr 129243) oraz z dnia 4 kwietnia 1997 r. w sprawie *Marchal* (nr 177987).

zamknięciu konsultacji oraz uzyskaniu opinii organ postanawia rozbudować tekst o nowe kwestie, powinien go ponownie skierować do zaopiniowania²⁶³.

Naruszenie reguł kompetencyjnych, skutkujących koniecznością orzeczenia przez Radę Stanu, że akt wydany został przez organ niewłaściwy, ma miejsce również wówczas, gdy organ wydał akt z pominięciem wymogu uzyskania zgody Rady Stanu (*avis conforme*)²⁶⁴.

Jeżeli zasięgnięcie opinii o projekcie aktu administracyjnego było fakultatywne, to nieprawidłowości w zakresie konsultacji Rady Stanu rodzą wadliwość formy (*vice de forme*), która – nie będąc zarzutem z zakresu porządku publicznego – musi zostać podniesiona w postępowaniu sądowoadministracyjnym przez skarżącego²⁶⁵.

2.2. Rada Stanu jako doradca legislacyjny parlamentu

Reforma konstytucyjna z 2008 r. przełamała przyjętą w 1958 r. koncepcję funkcji opiniodawczej (eksperskiej) Rady Stanu jako funkcji będącej na wyłączny użytek władzy wykonawczej. Dodany wtedy art. 39 ust. 5 Konstytucji przewiduje możliwość przedłożenia przez przewodniczącego izby parlamentarnej Radzie Stanu w celu zaopiniowania propozycji ustawy, jaka do izby została wniesiona przez deputowanego lub senatora. Nowy art. L. 112-1 ust. 2 KoSA powtarza, że Rada, na wniosek przewodniczącego jednej z izb parlamentu, wydaje opinie o propozycjach ustaw złożonych w prezydium tej izby oraz nierozpatrzonej jeszcze przez właściwą komisję parlamentarną. Intencją autorów reformy konstytucyjnej z 2008 r. było wzmocnienie parlamentu²⁶⁶. Jednocześnie jednak otworzyli drogę do dalszego wzmocnienia funkcji legislacyjnej Rady Stanu. O ile do czasu reformy z 2008 r. jej udział w procesie ustawodawczym ograniczał się do sfery ustawodawstwa rządowego, o tyle obecnie obejmuje on (przynajmniej teoretycznie) również sferę

²⁶³ Zob. np. wyrok ZO RS z dnia 23 października 1998 r. w sprawie *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées* (nr 169797), a także wyrok RS z dnia 15 maja 2000 r. w sprawie *Territoire de la Nouvelle-Calédonie* (nr 193725).

²⁶⁴ Tak np. wyrok RS z dnia 5 lutego 1990 r. w sprawie *Brancourt* (nr 70595).

²⁶⁵ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 51.

²⁶⁶ Nowe rozwiązanie postrzegać można też w kontekście statusu opozycji, gdyż reforma otworzyła możliwość kierowania do Rady Stanu propozycji ustaw złożonych przez parlamentarzystów zasiadających w ławach opozycji. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 577-579.

ustawodawstwa inicjowanego przez parlamentarzystów. W praktyce jednak skuteczność reformy w tym zakresie okazała się dość skromna, biorąc pod uwagę nieliczne przykłady kierowania do Rady Stanu wniosków w trybie art. 39 ust. 5 Konstytucji²⁶⁷.

2.2.1. Zasady inicjowania nowego mechanizmu konsultacji legislacyjnych

Podstawowa różnica między procedurami opiniowania rządowych projektów ustaw i propozycji parlamentarnych polega na tym, że skierowanie propozycji do Rady Stanu ma charakter fakultatywny, wobec czego nie stanowi koniecznego, konstytucyjnego elementu procesu legislacyjnego. Fakultatywność konsultacji wynika wprost z brzmienia art. 39 ust. 5 Konstytucji, w którym użyto wyrażenia: „[przewodniczący izby] może przedstawić”. O ile udział Rady Stanu w postępowaniu z rządowym projektem ustawy jest „zasadniczym wymogiem formalnym” (*formalité substantielle*) procedury legislacyjnej, o tyle zainicjowanie parlamentarnej ścieżki konsultacji zależy wyłącznie od uznania przewodniczącego izby, do której tekst został złożony przez parlamentarzystę²⁶⁸. Przy czym o przekazaniu nie decyduje autor przedłożenia. Działanie przewodniczącego izby nie wymaga nawet wniosku deputowanego lub senatora. Innymi słowy, w świetle art. 39 ust. 1 i 5 Konstytucji z prawem inicjatywy ustawodawczej przysługującej parlamentarzystom nie jest powiązane prawo do wystąpienia o opinię. Jeśli przewodniczący izby nie zamierza skorzystać z kompetencji do zasięgnięcia opinii, autor propozycji nie ma prawnych instrumentów, które pozwoliłyby samodzielnie zainicjować konsultacje albo wymusić na przewodniczącym izby przekazanie tekstu Radzie Stanu.

Jednakowoż art. 39 ust. 5 *in fine* Konstytucji przyznaje autorowi przedłożenia swoiste „prawo weta”²⁶⁹. Art. 4^{bis} ust. 2 ordonansu o funkcjonowaniu

²⁶⁷ P. Gonod, *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget* ?, RFDA 2009, nr 5, s. 885-911.

²⁶⁸ M. Todorova, dz. cyt., s. 134.

²⁶⁹ „Prawo weta” członka izby, który wniósł propozycję ustawy, nie było przewidziane w założeniach reformy konstytucyjnej opracowanych przez Komitet Balladura (*Une V^e République...*, dz. cyt., propozycja nr 28, s. 40).

izb²⁷⁰ stanowi, że autor propozycji, poinformowany przez przewodniczącego izby o zamiarze przedstawienia tej propozycji Radzie Stanu w celu zaopiniowania, może w terminie 5 dni roboczych podnieść sprzeciw. Ten sprzeciw jest bezwzględnie wiążący dla przewodniczącego izby i zamyka cały mechanizm.

Tym samym możliwość uzyskania opinii w sprawie parlamentarnej propozycji ustawy wymaga tak naprawdę współdziałania przewodniczącego izby i autora propozycji, gdzie przewodniczący występuje z inicjatywą wszczęcia postępowania opiniodawczego, zaś projektodawca daje na to (przynajmniej bierne) przyzwolenie. Każda z tych osób ma prawo zablokować wszczęcie procesu konsultacji.

Mechanizm opiniowania propozycji ustawy przez Radę Stanu może być wykorzystany na etapie procesu legislacyjnego między złożeniem propozycji ustawy przez członka izby w prezydium (*bureau*), a przed skierowaniem tej propozycji do prac w komisji. Na tym etapie przedłożenie musi mieć odpowiednią formę redakcyjną – podobnie jak w wypadku projektów rządowych przedmiotem konsultacji nie są założenia przyszłej ustawy, lecz konkretny tekst zredagowany w formie właściwej dla aktu normatywnego z tytułem, śródtytułami i częścią dyspozytywną ujętą w artykuły, i złożony wraz z uzasadnieniem. Różnica polega jedynie na tym, że o ile rządowy projekt ustawy podlega opiniowaniu przed jego złożeniem przez premiera w izbie i może zostać poprawiony przez rząd, o tyle w wypadku parlamentarnej propozycji ustawy członek izby już zrealizował prawo inicjatywy ustawy i traci kontrolę nad tekstem w tym sensie, że ewentualne zmiany mogłyby zostać wprowadzone dopiero w trakcie prac w komisji w formie poprawki.

Na mocy art. 4^{bis} ust. 4 ordonansu o funkcjonowaniu izb przedmiotem przedłożenia Radzie Stanu w trybie art. 39 ust. 5 Konstytucji nie może być propozycja ustawy pochodząca z tzw. inicjatywy mniejszościowej w rozumieniu art. 11 ust. 3 Konstytucji. Kompetencja do prewencyjnej oceny propozycji ustawy

²⁷⁰ Chodzi o ordonans nr 58-1100 z dnia 17 listopada 1958 r. o funkcjonowaniu izb parlamentarnych (Dz. Urz. nr 0239 z 18.11.1958, s. 10335, ze zm.).

referendalnej złożonej na tej podstawie należy bowiem do Rady Konstytucyjnej – stosownie do art. 11 ust. 4 Konstytucji²⁷¹.

2.2.2. Zarys postępowania konsultacyjnego

Zarówno zasady postępowania, jak i głębokość kontroli propozycji ustaw przez Radę Stanu kształtują się podobnie jak w wypadku konsultacji projektów rządowych. Prawodawca zachowuje tu bowiem „jedność kompetencji legislacyjnych” Rady Stanu²⁷². Ze względu na specyfikę relacji łączących Radę Stanu z parlamentem i parlamentarzystami, a także etap procesu legislacyjnego, na którym mogą odbyć się konsultacje, pewne odrębności są jednak dostrzegalne.

Parlamentarna propozycja kierowana jest do Rady przez przewodniczącego izby po upływie terminu, w jakim członek izby mógł wnieść sprzeciw. Wiceprzewodniczący Rady Stanu kieruje tekst do właściwej rzeczowo sekcji administracyjnej, chyba że postanawia o powołaniu na potrzeby prac nad konkretną propozycją specjalnej komisji składającej się z przedstawicieli różnych sekcji²⁷³. Co do zasady, opinia w sprawie propozycji ustawy, która została przedstawiona przez przewodniczącego izby, uchwalana jest przez Zgromadzenie Ogólne. Jeżeli jednak z wniosku przewodniczącego izby wynika, że sprawa ma charakter pilny, tekst opiniuje komisja stała²⁷⁴.

Przepisy prawa nie przewidują udziału w procedurze opiniodawczej wnioskodawcy, czyli przewodniczącego izby, ani przedstawiciela rządu. Prawo uczestniczenia w pracach Rady Stanu ustawodawca zapewnił parlamentarzystom, który wystąpił z inicjatywą ustawodawczą (albo wskazanemu przedstawicielowi grupy parlamentarzystów). Zgodnie z art. L. 123-2 KoSA, autor propozycji ustawy ma prawo pisemnie przedstawić wszelkie uwagi (*observations*) dotyczące sprawy.

²⁷¹ Zgodnie z art. 45-2 ustawy organicznej o RK, dodanym na mocy art. 2 ustawy organicznej nr 2013-1114 z dnia 6 grudnia 2013 r. wprowadzającej w życie art. 11 Konstytucji (Dz. Urz. nr 0284 z 07.12.2013, s. 19937), kontrola sprawowana przez RK nad propozycją ustawy z inicjatywy „mniejszościowej” przed jej przedłożeniem pod referendum obejmuje: 1) prawidłowość liczby podpisów poparcia pod propozycją, 2) dopuszczalność propozycji w świetle katalogu spraw, jakie mogą stanowić przedmiot głosowania referendalnego, oraz zakazu ponawiania tej samej co do treści inicjatywy przed upływem 2 lat od poprzedniego głosowania referendalnego, w wyniku którego inicjatywa przepadła, 3) zgodności postanowień propozycji z Konstytucją.

²⁷² M. Todorova, dz. cyt., s. 133.

²⁷³ Art. L. 123-1 ust. 1 KoSA.

²⁷⁴ Zob. art. L. 123-1 ust. 2 KoSA oraz art. R. 123-21 ust. 2 tego Kodeksu.

Na swój wniosek jest wysłuchiwany przez sprawozdawcę Rady Stanu. Ma ponadto możliwość uczestniczenia, z prawem do zabierania głosu, w posiedzeniach, na których rozpatrywany jest projekt opinii. Art. R. 123-24-1 KoSA stanowi, że w posiedzeniach tych, poza autorem propozycji ustawy, mogą brać udział, z prawem do zabierania głosu, osoby przez niego wyznaczone.

Podobnie jak w wypadku rządowych projektów ustaw istota konsultacji w sprawie propozycji parlamentarnych polega na świadczeniu profesjonalnego i neutralnego politycznie doradztwa legislacyjnego przez odrębny i niezależny względem parlamentu konstytucyjny organ państwa²⁷⁵. Rada Stanu przeprowadza ocenę tekstu z perspektywy technicznej oraz prawnej²⁷⁶. Zatem kryteria i zakres kontroli w obu wypadkach zasadniczo się nie różnią. Propozycja ustawy, którą wniósł członek parlamentu, podlega ocenie pod kątem redakcyjnej poprawności, zgodności z normami i zasadami konstytucyjnymi oraz standardami prawa międzynarodowego i unijnego²⁷⁷, a także zasadności (*opportunité*) rozwiązań²⁷⁸. Rada Stanu bada wewnętrzną koherentność propozycji, jej spójność z obowiązującymi regulacjami, zgodność z aktami o wyższej mocy prawnej, adekwatność (*pertinence*) zakładanych zmian do przyjętych celów oraz zdolność administracji do ich wykonania. W wypadku stwierdzenia mankamentów legislacyjnych, może proponować przeredagowanie określonych fragmentów. Z uwagi jednak na odmienny charakter relacji łączących Radę Stanu z parlamentem oraz fakt, że opinia wydawana jest już po skorzystaniu przez parlamentarzystę z prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc po formalnym otwarciu procedury legislacyjnej w izbie, Rada Stanu zachowuje wyraźną wstrzeźliwość podczas formułowania uwag. W wypadku rządowych projektów ustaw jej rola może polegać na przeredagowaniu całości tekstu („kontr-projekt”). Opiniując parlamentarną propozycję ustawy, ogranicza się do przedstawienia noty z uwagami generalnymi o poprawności redakcyjnej i zgodności z prawem przedłożenia,

²⁷⁵ M. Todorova, dz. cyt., s. 129.

²⁷⁶ P. Gonod, *Le Conseil d'État, conseil du Parlement...*, dz. cyt., s. 872.

²⁷⁷ Zdaniem M. Todorovej: „prewencyjna kontrola konstytucyjności oraz konwencyjności” propozycji ustaw przedkładanych przez parlamentarzystów jest w praktyce najważniejszą zaletą nowego mechanizmu konsultacji (M. Todorova, dz. cyt., s. 144 i 145).

²⁷⁸ Tamże, s. 130.

uzupełnionej w razie potrzeby o sugestie co do sposobu przeredagowania określonych fragmentów. Jednakże nie przepracowuje ona samodzielnie tekstu²⁷⁹. W maksymalnie możliwym stopniu stara się ograniczyć zarzuty ingerencji w parlamentarne prawo inicjatywy i poprawki legislacyjnej, a także prerogatywy komisji parlamentarnej i izby do korygowania rozpatrywanego tekstu. W szerszej perspektywie wstrzeźliwość ta ma na celu zachowanie równowagi między dwiema wartościami konstytucyjnymi, jakimi są suwerenność narodowa, której wyrazicielem pozostaje parlament, oraz jakość ustawodawstwa.

W świetle art. L. 123-3 KoSA przyjęta przez Radę Stanu opinia nie jest przekazywana autorowi propozycji, lecz przewodniczącemu izby, na którego wniosek toczyła się procedura opiniodawcza. Ten też pozostaje dysponentem treści opinii w tym sensie, że nie podlega ona opublikowaniu. Podobnie jak w wypadku opinii dotyczących rządowych projektów ustaw opinie wydawane w sprawie propozycji parlamentarnych objęte są zasadą niejawności²⁸⁰. To przewodniczący izby decyduje o przesłaniu opinii do komisji parlamentu (co w praktyce jest zasadą). Art. 4^{bis} ust. 3 ordonansu o funkcjonowaniu izb zobowiązuje go jednak do przekazania opinii autorowi propozycji.

2.2.3. Zakres związania opinia

Z uwagi na odmienny charakter relacji łączących Radę Stanu z parlamentem oraz inny moment przeprowadzenia konsultacji, opinie wydane w sprawie parlamentarnych propozycji ustaw nie mogą rodzić takich samych skutków, jak opinie o projektach rządowych. Inaczej niż „fałszywe opinie” (*faux avis*) o projektach rządowych, o jakich twierdzi się, że stanowią w istocie formę „współdecydowania”, opinie w sprawie propozycji parlamentarnych mają – jak to ujmuje M. Todorova – „czysto konsultacyjny charakter” (*avis purement consultatif*)²⁸¹. Autor propozycji nie może samodzielnie dokonać w niej poprawek, ani zaniechać prac nad nią. Po otrzymaniu uwag autor propozycji może najwyżej przedstawić sprawozdawcy wyznaczonemu przez komisję parlamentarną do prac

²⁷⁹ Zob. J.-E. Schoettl, dz. cyt., s. 96; M. Todorova, dz. cyt., s. 137.

²⁸⁰ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 578; M. Todorova, dz. cyt., s. 131-133.

²⁸¹ M. Todorova, dz. cyt., s. 140.

nad tekstem obserwacje co do treści propozycji i propozycje poprawek. Jednak nie ma on obowiązku ujawniać treści krytycznych uwag zawartych w stanowisku Rady Stanu. Stanowisko Rady Stanu nie ogranicza też izby co do zakresu możliwej modyfikacji treści. Komisja proponuje przyjęcie propozycji ustawy bez zmian, wprowadza do niej korekty z uwzględnieniem poprawek zgłoszonych przez parlamentarzystów lub rząd albo wnioskuję o odrzucenie tekstu w całości. Nie jest związana treścią uwag zawartych w opinii. W drodze poprawek możliwe staje się dodanie do tekstu zupełnie nowych rozwiązań, które nie były poddane opiniowaniu przez Radę Stanu, a także wprowadzenie rozwiązań odmiennych od tych, które znajdowały się w wersji pierwotnej. Poprawki wnoszone na etapie prac w komisji albo przedstawiane na posiedzeniu izby nie wymagają skierowania do Rady Stanu w celu uzyskania ponownej opinii – po skierowaniu tekstu do prac w komisji wygasa uprawnienie przewodniczącego izby do zainicjowania konsultacji nad propozycją ustawy²⁸².

2.3. Funkcje realizowane przez Sekcję ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz

W sferze kompetencji opiniodawczo-doradczych Rady Stanu coraz większe znaczenie odgrywa Sekcja ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz (*Section du rapport et des études*). Została utworzona w 1963 r. jako komisja²⁸³, zaś w 1985 r. została podniesiona na rangi jednej z sekcji administracyjnych Rady Stanu²⁸⁴. Sekcja ta realizuje zadania w trzech obszarach: 1) przygotowywania sprawozdań rocznych, 2) opracowywanie analiz na temat zagadnień o charakterze ogólnym dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji państwa, 3) objaśnianie wątpliwości, jakie powstają na tle wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych²⁸⁵.

²⁸² Tamże, s. 141-143.

²⁸³ Zob. art. 3 dekretu nr 63-766 z dnia 30 lipca 1963 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Rady Stanu (Dz. Urz. z 01.08.1963, s. 7107). Szerzej A. Roblot-Troizier, *La genèse de la Section du rapport et des études : la Commission Noël et les décrets de 1963*, RFDA z 2015, III-IV, s. 221-230.

²⁸⁴ Dekret nr 85-90 z dnia 24 stycznia 1985 r. o utworzeniu Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz (Dz. Urz. z 25.01.1985, s. 1043). Szerzej B. Seiller, *Le développement : de la Commission du rapport à la Section du rapport et des études*, RFDA z 2015, III-IV, s. 231-237.

²⁸⁵ Na temat zadań i znaczenia Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz zob. J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 51-61; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 29B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 95-107.

Wszystkie te instrumenty służą realizacji misji „gwaranta prawidłowego funkcjonowania administracji”²⁸⁶.

2.3.1. Sprawozdania roczne, ekspertyzy i opracowania studyjne

Obowiązek opracowywania i przedstawiania sprawozdań rocznych spoczywa na Radzie Stanu od 1963 r. Zgodnie z art. R. 123-5 ust. 3 KoSA zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywa Sekcja ds. Sprawozdania Roczno i Analiz, która opracowuje projekt. Prace koordynuje sprawozdawca generalny, podlegający bezpośrednio przewodniczącemu Sekcji. W pracach uczestniczą, poza członkami Sekcji, przedstawiciele pozostałych sekcji Rady Stanu. Projekt przekazywany jest następnie Wiceprzewodniczącemu, który rozpatruje go wspólnie z pozostałymi przewodniczącymi sekcji. Sprawozdanie roczne uchwała ostatecznie Zgromadzenie Ogólne, po czym – stosownie do art. R. 123-5 ust. 4 KoSA – jest ono przedstawiane Prezydentowi Republiki²⁸⁷.

Poza ogólnymi informacjami statystycznymi w sprawozdaniu omawiane są problemy, jakie wynikają z działalności orzeczniczej, a także – za zgodą rządu – podstawowe tezy i konkluzje ważniejszych opinii legislacyjnych. W sprawozdaniu wskazać może też na zagadnienia z zakresu ustawodawstwa, prawodawstwa rządowego albo administracji, w zakresie których zasadne jest, w ocenie Rady Stanu, aby rząd podjął określone działania. Rada Stanu może zawrzeć konkretne propozycje reform.

Od 1988 r. sprawozdania roczne są systematycznie publikowane w zbiorze „La Documentation française”. Od 1992 r. utrzymała się praktyka polegająca na tym, że część sprawozdania poświęcona jest analizie problemowej określonego zagadnienia, np. bezpieczeństwo prawne²⁸⁸, prawo wspólnotowe²⁸⁹, decentralizacja państwa²⁹⁰, równość²⁹¹, interes publiczny²⁹², prawo o stowarzyszeniach²⁹³, zasada laickości²⁹⁴ czy społeczeństwo informatyczne a prawa podstawowe²⁹⁵.

²⁸⁶ P. Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation...*, dz. cyt., s. 71.

²⁸⁷ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 43 i 44.

²⁸⁸ Sprawozdanie Roczne RS za 1991 r.

²⁸⁹ Sprawozdanie Roczne RS za 1992 r.

²⁹⁰ Sprawozdanie Roczne RS za 1993 r.

Zasadniczy odsetek aktywności Sekcji ds. Sprawozdania Roczno i Analiz zajmuje jednak opracowywanie studiów i analiz problemowych. Jak przewiduje art. L. 112-2 KoSA, premier lub ministrowie mogą zasięgać opinii w sprawach z zakresu administracji, które rodzą trudności²⁹⁶. Ponadto, na podstawie art. L. 112-3 KoSA, Rada Stanu może z własnej inicjatywy zwrócić uwagę władz publicznych na potrzebę podjęcia reform z zakresu ustawodawstwa, prawodawstwa rządowego lub funkcjonowania administracji, które, jej zdaniem, uzasadnione są interesem publicznym. Stosownie do art. R. 123-5 ust. 1 KoSA to do Sekcji ds. Sprawozdania Roczno i Analiz należy opracowanie analiz studyjnych, o które wystąpił premier albo które zostały zlecone przez Wiceprzewodniczącego. Sekcja ta przygotowuje również propozycje reform, jakie Rada Stanu kieruje do władz publicznych.

Sekcja ds. Sprawozdania Roczno i Analiz często ustala tematykę raportów w porozumieniu z Sekretariatem Generalnym Rządu oraz innymi organami lub urzędami, takimi jak Obrońcą Praw. Zazwyczaj analizy koncentrują się na zagadnieniach o dużej doniosłości, budzących kontrowersje w opinii publicznej i w dyskursie międzyinstytucjonalnym albo rodzące spory przed sądami administracyjnymi²⁹⁷. Formalnie nie ma jednak przeszkód, aby przedmiotem prac Sekcji uczynić problem szczegółowy, o technicznym charakterze²⁹⁸. W celu zapobieżenia ryzyku przeciążenia Rady Stanu pracami studyjnymi utrwaliła się praktyka, zgodnie z którą wnioski pochodzące od poszczególnych ministrów kierowane są do Rady Stanu za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego Rządu,

²⁹¹ Sprawozdanie Roczne RS za 1996 r.

²⁹² Sprawozdanie Roczne RS za 1998 r.

²⁹³ Sprawozdanie Roczne RS za 1999 r.

²⁹⁴ Sprawozdanie Roczne RS za 2003 r.

²⁹⁵ Sprawozdanie Roczne RS za 2013 r.

²⁹⁶ Z art. 19 ustawy organicznej nr 2011-333 z dnia 29 marca 2011 r. o Obrońcy Praw (Dz. Urz. nr 0075 z 30.03.2011, s. 5497) wynika, że również Obrońca Praw może wystąpić do Wiceprzewodniczącego Rady Stanu z wnioskiem o opracowanie analizy (*étude*) na określony temat. Wniosek Obrońcy Praw może dotyczyć, w szczególności, wyjaśnienia zagadnienia wykładni albo zakresu obowiązywania przepisów ustawowych lub reglamentacyjnych, o ile zagadnienie to nie jest przedmiotem postępowania sądowego (art. 31 ustawy organicznej o Obrońcy Praw). Wniosek kierowany jest jednak nie do Sekcji ds. Sprawozdania Roczno i Analiz, lecz do jednej z 5 sekcji „resortowych” Rady Stanu (art. R. 123-3-1 KoSA). W pracach sekcji może uczestniczyć Obrońca Praw lub wyznaczona przez niego osoba (art. R. 123-24-2 KoSA).

²⁹⁷ Zob., spośród ostatnich, opinie RS w sprawie: warunków używania papierosów elektronicznych (z dnia 17 października 2013 r., nr 387797), zgodności z Konstytucją i prawem międzynarodowym środków zwalczania terroryzmu (z dnia 17 grudnia 2015 r., nr 390867), warunków przetwarzania i zarządzania danymi osobowymi (z dnia 23 lutego 2016 r., nr 391080).

²⁹⁸ Np. kwestię dopuszczalności powoływania dwóch ambasadorów to samo stanowisko (opinia RS z dnia 25 listopada 2015 r., nr 390565).

który może sprzeciwić się przekazaniu wniosku²⁹⁹. Pewne reguły wypracowała też Rada Stanu. Po pierwsze, niedopuszczalna jest odpowiedź na pytanie co do kwestii, która stanowi przedmiot zawisłego postępowania sądowoadministracyjnego. Po drugie, niedopuszczalna jest odpowiedź na wnioski, które nie są ujęte w formie pytań co do konkretnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości wnioskodawcy, bowiem „nie należy do kompetencji Rady Stanu udzielanie ogólnych porad (*consultation générale*) w sprawie prac, jakie prowadzi administracja. Opinia może dotyczyć tylko kwestii, które rodzą po stronie rządu konkretną i dokładnie sprecyzowaną trudność”³⁰⁰. W posiedzeniach uczestniczą przedstawiciele ministerstw i zainteresowanych urzędów państwowych, a także specjaliści określonych dziedzin, naukowcy, prawnicy-praktycy itp. Sprawozdawca generalny Sekcji pozostaje też w stałym kontakcie z Sekretariatem Generalnym Rządu co do działań podjętych przez rząd w odpowiedzi na raporty Rady Stanu, które nierzadko przybierają kształt konkretnych projektów aktów prawnych lub pragmatyk administracji³⁰¹.

2.3.2. *Opinie dotyczące skutków wyroków i sposobu ich wykonania*

Art. R. 123-5 ust. 2 KoSA włącza Sekcję ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz w sprawowanie przez Radę Stanu funkcji jurysdykcyjnej. Do Sekcji tej należą bowiem zadania służące rozstrzyganiu wątpliwości, jakie mogą wynikać na tle wykonywania orzeczeń Rady Stanu i innych sądów administracyjnych. Realne znaczenie Sekcji w tym obszarze ulegało systematycznemu wzmocnieniu.

W 1963 r. przyznano ministrowi, któremu podlegają służby administracyjnej właściwe do wykonania wyroku sądu administracyjnego, możliwość skierowania do Rady Stanu wniosku o wyjaśnienie skutków prawnych wyroku (*demande d'éclaircissement*)³⁰². Od 2001 r. z możliwości takiej korzysta każdy podmiot prawa

²⁹⁹ Zob. pkt 3.6. okólnika z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie reguł dotyczących opracowywania, podpisywania i publikowania aktów w Dzienniku Urzędowym oraz przebiegu procedur szczególnych objętych właściwością premiera (Dz. Urz. nr 0027 z 01.02.1997, s. 1720; akt nieobowiązujący).

³⁰⁰ Opinia Sekcji ds. Finansów Publicznych z dnia 20 czerwca 1969 r. (nr 301554).

³⁰¹ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 42 i 43.

³⁰² Zob. art. 58 wspomnianego wyżej dekretu z dnia 30 lipca 1963 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Rady Stanu.

publicznego (*collectivité publique*) będący adresatem wyroku. W myśl art. R. 931-1 ust. 1 KoSA, gdy Rada Stanu lub wyspecjalizowany sąd administracyjny uchylą akt administracyjny z uwagi na nadużycie władzy (*excès de pouvoir*) albo, w wypadku sporów pełnej jurysdykcji (*litiges de pleine juridiction*), odrzuca całość lub część konkluzji przedstawionych przez administrację w celu obrony, zainteresowany organ ma możliwość wnieść do Rady wniosek o poinstruowanie administracji co do sposobu wykonania wyroku sądowego³⁰³. Stosownie do art. R. 931-1 ust. 2 KoSA, Rada Stanu rozpatruje również wnioski o wyjaśnienie sposobu wykonania wyroku, przesłane przez sądy administracyjne niższych szczebli³⁰⁴. Wnioski są kierowane nie do Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych ani „resortowych” sekcji administracyjnych, lecz do Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz. Pod nadzorem przewodniczącego tej Sekcji wyznaczony sprawozdawca podejmuje konsultacje z wnioskodawcą (*mission*) i udziela wyjaśnień. Z reguły odpowiedź na wniosek udzielana jest w formie noty (*lettre*) podpisanej przez przewodniczącego Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz. W sprawach o szczególnej zawichości opinię (*avis*) wydaje Zgromadzenie Ogólne³⁰⁵. W razie potrzeby, okoliczności sprawy wraz z wyjaśnieniami są upubliczniane w sprawozdaniu rocznym Rady³⁰⁶.

Do Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Analiz trafiają też skargi – wnoszone przez zainteresowane osoby na podstawie art. R. 931-2 KoSA – na trudności, jakie te osoby napotykają z uzyskaniem wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Skargi mogą być wnoszone po upływie 3 miesięcy³⁰⁷, licząc od dnia doręczenia orzeczenia sądu, chyba że organ odmówi wcześniej wprost wykonania orzeczenia. Przewodniczący Sekcji wyznacza sprawozdawcę spośród członków Sekcji, który podejmuje szybkie starania (*diligences*) o to, żeby zapewnić

³⁰³ Zob. też art. R. 921-1 ust. 1 KoSA, przewidujący możliwość skierowania przez organ administracji wniosku do przewodniczącego sądu administracyjnego niższego szczebla w sprawie wyjaśnienia sposobu wykonania wyroku tego sądu.

³⁰⁴ Art. R. 921-1 ust. 2 KoSA daje przewodniczącemu sądu administracyjnego niższego szczebla podstawę do przekazania Radzie Stanu wniosku o wyjaśnienie sposobu wykonania wyroku sądowego, o ile jest to uzasadnione interesem dobrej administracji wymiarem sprawiedliwości.

³⁰⁵ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 17 i 18.

³⁰⁶ Art. R. 931-1 ust. 3 KoSA.

³⁰⁷ Termin ten nie dotyczy wypadków, w których orzekane są środki pilne (*mesures d'urgence*). Wówczas skargi mogą być kierowane do Sekcji bezzwłocznie (*sans délai*). Zob. art. R. 931-2 ust. 3 KoSA.

wykonanie orzeczenia sądowego. Sprawa może być omówiona w sprawozdaniu rocznym Rady Stanu.

Do środków mających służyć wykonaniu orzeczenia należy też grzywna (*astreinte*). O nałożenie grzywny na organ będący w zwłoce może wystąpić do sądu zainteresowana strona postępowania sądowoadministracyjnego³⁰⁸. W niektórych wypadkach Rada Stanu może orzec grzywnę z urzędu³⁰⁹. Do Rady Stanu przede wszystkim wnoszone są wnioski o nałożenie grzywny w związku z niewykonaniem wyroku sądu³¹⁰. O nałożeniu grzywny postanawia przewodniczący Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych³¹¹. Wcześniej jednak komunikuje akta sprawy Sekcji ds. Sprawozdania Roczno i Analiz. Działając poza trybem sądowoadministracyjnym, Sekcja ta (jej członek wyznaczony w charakterze sprawozdawcy) podejmuje wszelkie czynności niecierpiące zwłoki, jakie uzna za stosowne, aby doprowadzić do wykonania orzeczenia (art. R. 931-6 ust. 2 KoSA). Przewodniczący Sekcji Sprawozdania Roczno i Analiz odsyła następnie przewodniczącemu Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych notę (*note*), w której objaśnia okoliczności faktyczne i prawne sprawy, omawia podjęte przez Sekcję działania (*diligences*) oraz przedstawia ocenę skutków tych działań (art. R. 931-6 ust. 4 i 5 KoSA).

Zgodnie z art. 921-8 KoSA przewodniczący trybunałów administracyjnych i apelacyjnych sądów administracyjnych przedstawiają co roku przewodniczącemu Sekcji ds. Sprawozdania Roczno i Analiz Rady Stanu informację na temat trudności z wykonywaniem orzeczeń tych sądów. W razie potrzeby, kwestie te są uwzględniane w sprawozdaniu rocznym Rady Stanu.

³⁰⁸ Zob. art. L. 911-4 KoSA.

³⁰⁹ Zob. art. L. 911-5 ust. 1 oraz art. R. 931-4 KoSA.

³¹⁰ Zob. art. R. 932-3 KoSA. Wniosek może być skierowany co do zasady po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia, chyba że strona uzyska wyraźną odmowę wykonania przez organ orzeczenia.

³¹¹ Art. L. 911-5 ust. 3 KoSA.

3. Rada Stanu jako najwyższy sąd administracyjny

3.1. Rada Stanu w strukturze sądownictwa administracyjnego

Drugą z podstawowych funkcji Rady Stanu jest „funkcja sądenia” (*fonction de juger*), rozumiana jako „rozstrzyganie sporów w oparciu o prawo”³¹². W jej wypadku chodzi o spory (*litiges*) wynikające z aktów oraz działań organów administracyjnych, czyli o „spory sądowoadministracyjne” (*contentieux administratif*)³¹³. Funkcji tej Rada Stanu nie sprawuje już jednak na zasadzie wyłączności. W II poł. XX w. nastąpiła dynamiczna rozbudowa struktury sądownictwa administracyjnego³¹⁴. Jest ona niezmiernie złożona. Ustawodawca ma bowiem daleko idącą swobodę, jeśli chodzi o tworzenie nowych struktur sądowych (zob. art. 34 ust. 1 *tiret* trzeciej Konstytucji) i włączanie ich do pionu sądownictwa administracyjnego. Nierzadko charakter sądu administracyjnego zostaje przypisany określone mu organowi w orzecznictwie³¹⁵. Wyodrębnić należy trójszczeblową, piramidalną strukturę sądów administracyjnych o właściwości ogólnej oraz, funkcjonujące obok niej, wyspecjalizowane sądy administracyjne.

Na szczycie zhierarchizowanej struktury sądów administracyjnych o właściwości ogólnej stoi Rada Stanu. Kolejne szczeble tworzą apelacyjne sądy administracyjne (*cours administratives d'appel*), istniejące od 1989 r., oraz trybunały administracyjne (*tribunaux administratifs*), utworzone na mocy dekretu z 1953 r., który wszedł w życie w 1954 r. Trybunały administracyjne są sądami pierwszej instancji o właściwości ogólnej, obejmującej wszystkie spory sądowoadministracyjne (*juges de droit commun*), chyba że odrębne przepisy

³¹² D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 7.

³¹³ B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 19 i 20.

³¹⁴ J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 12-16; J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2010, s. 574-577. Na temat kształtowania się struktury sądów administracyjnych w polskiej literaturze zob. H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 36-51.

³¹⁵ Tak np. Rada Stanu uznała, że sądem administracyjnym, którego orzeczenia podlegają jej kontroli w trybie skargi kasacyjnej, jest formacja Najwyższej Rady Sądownictwa orzekająca jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów sądów powszechnych. Jak stwierdziła, „z postanowień konstytucyjnych i ustawowych, które określają charakter kompetencji przyznanych Najwyższej Radzie Sądownictwa w stosunku do sędziów, a także tych, które regulują skład i zasady postępowania [przed Najwyższą Radą Sądownictwa], wynika, że Rada ma charakter sądowy (*caractère juridictionnel*), gdy orzeka jako organ dyscyplinarny (*conseil disciplinaire*) w sprawach sędziów; [a ponadto] ze względu na naturę sporów, które są jej przedstawiane i które dotyczą organizacji służb publicznych wymiaru sprawiedliwości (*service public de la justice*), [Najwyższa Rada Sądownicza] podlega kontroli kasacyjnej sprawowanej przez Radę Stanu działającą jako sąd administracyjny” (wyrok ZO RS z dnia 12 lipca 1969 r. w sprawie *L'Étang*, nr 72480).

zastrzegają orzekanie w określonych sprawach w pierwszej instancji dla innych sądów³¹⁶. Natomiast apelacyjne sądy administracyjne rozpatrują odwołania od wyroków trybunałów administracyjnych (z wyjątkiem spraw rozpatrywanych w drugiej instancji przez Radę Stanu), a także orzekają „w pierwszej i ostatniej instancji” w sporach, które zostały im powierzone z uwagi na przedmiot i w interesie dobrej administracji³¹⁷. Znaczy to, że nie mają one kompetencji do orzekania w drugiej instancji we wszystkich sprawach rozpoznawanych wcześniej przez trybunały administracyjne. Co więcej, stosownie do art. L. 321-2 KoSA, we wszystkich wypadkach, gdy ustawa nie stanowi inaczej, Rada Stanu rozpatruje odwołania od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez sądy administracyjne inne niż trybunały administracyjne. Chodzi zwłaszcza o odwołania od orzeczeń wyspecjalizowanych sądów administracyjnych, w odniesieniu do których apelacyjne sądy administracyjne nie są instancją odwoławczą³¹⁸.

Oprócz tej trójszczeblowej, hierarchicznie zorganizowanej struktury istnieje „chmura” wyspecjalizowanych sądów administracyjnych³¹⁹. Jednakże wszystkie one podlegają nadzorowi judykacyjnemu Rady Stanu. W dziedzinie finansów publicznych funkcjonuje Trybunał Obrachunkowy (*Cour de comptes*)³²⁰, utworzony na mocy ustawy z dnia 16 września 1807 r., a od 1946 r. mający konstytucyjne zakotwiczenie³²¹. W 1982 r. struktura sądów finansowych została rozbudowana

³¹⁶ Zob. art. L. 211-1 i art. L. 311-1 KoSA.

³¹⁷ Zob. art. L. 211-2 i art. L. 321-1 KoSA.

³¹⁸ Na temat organizacji i zakresu kognicji t.a. i a.s.a. zob. np. S. Daël, *Contentieux administratif*, Paris 2006, s. 16-18; Ch. Debbasch, F. Colin, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 627-632; J. Waline, dz. cyt., s. 599-604.

³¹⁹ W literaturze wskazuje się, że istnieje co najmniej 30 organów pełniących funkcję wyspecjalizowanych sądów administracyjnych, których orzeczenia podlegają kontroli Rady Stanu (zob. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 100 i 101). Zob. szerzej M. Degoffe, *La juridiction administrative spécialisée*, Paris 1996, a także R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 81-103; S. Daël, dz. cyt., s. 54-56; Ch. Debbasch, F. Colin, dz. cyt., s. 632-638; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 137-141; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 45-47; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 65-70. W literaturze polskiej zob. A. Machowska, *Organy ochrony prawnej*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, Zakamycze 2005, t. II, s. 97-99.

³²⁰ Zob. szerzej J. Magnet, *La Cour des comptes*, Paris 1971.

³²¹ Art. 18 Konstytucji z 1946 r., który powierzał Zgromadzeniu Narodowemu kompetencję do udzielania absolutorium z wykonania budżetu (*règlement de comptes*), stanowił, że Zgromadzenie Narodowe mogło korzystać w tym zakresie ze wsparcia Trybunału Obrachunkowego. Zgromadzenie Narodowe mogło również powierzyć Trybunałowi Obrachunkowemu przeprowadzenie dochodzeń (*enquêtes*) a także opracowanie analiz studyjnych w sprawach dotyczących wykonywania budżetu oraz zarządzania skarbem państwa. Zgodnie z art. 47-2 Konstytucji z 1958 r. Trybunał Obrachunkowy wspiera parlament w realizacji jego funkcji kontrolnej wobec rządu. Wspiera parlament i rząd w kontroli wykonywania ustaw finansowych oraz stosowania ustaw o finansowaniu zabezpieczenia społecznego. Poprzez raporty publiczne zapewnia realizację prawa obywateli do informacji. Zgromadzenie Narodowe może powierzyć Trybunałowi

o regionalne izby obrachunkowe (*chambres régionales de comptes*)³²². Regionalne izby obrachunkowe orzekają w sprawach dotyczących wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich zakładów publicznych. Odwołania od ich orzeczeń rozpatruje Trybunał Obrachunkowy, który ponadto orzeka w sprawach budżetowych innych niż przekazane izbom³²³. Obok tego funkcjonuje Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (*Cour de discipline budgétaire i financière*), który orzeka jako sąd *quasi*-karny (*de nature répressive*), wymierzając kary pieniężne urzędnikom w związku z naruszeniem norm regulujących gospodarowaniem finansami publicznymi³²⁴. W jego skład wchodzi – w równej liczbie – sędziowie Trybunału Obrachunkowego oraz rady stanu w Radzie Stanu³²⁵. Niektóre sprawy z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego rozpatrywane są zaś przez komisje departamentalne ds. pomocy społecznej oraz, jako sąd odwoławczy, Centralną Komisję Pomocy Społecznej (*Commission centrale d'aide sociale*), od której orzeczeń przysługuje skarga kasacyjna do Rady Stanu³²⁶. Sądy te mają jednak ulec likwidacji z dniem 1 stycznia 2019 r. a ich kompetencje przejmą sądy powszechne³²⁷. W sprawach z zakresu prawa azylowego orzeka Krajowy Sąd Prawa Azylu (*Cour nationale du droit d'asile*)³²⁸, w jakim w 2007 r. przekształcono Komisję Skarg Uchodźców (*Commission des recours des réfugiés*). Ponadto, do sądów administracyjnych należą organy dyscyplinarne samorządów zawodowych, Najwyższa Rada Sądownictwa (jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów) czy Krajowa Rada ds. Szkolnictwa Wyższego i Badań – odwoławczy sąd dyscyplinarny

Obrachunkowemu zadanie przeprowadzenia dochodzenia lub opracowania badania studyjnego w sprawach dotyczących wykonywania budżetu i zarządzania skarbem państwa.

³²² Zob. art. 84-89 ustawy nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (Dz. Urz. z 03.02.1982, s. 730).

³²³ Zob. art. L. 111-1 i art. L. 211-1 KoSF. Zob. szerzej J. Raynaud, J.-Y. Bertucci, *Les juridictions financières*, Paris 2003.

³²⁴ Zob. art. L. 312-1 KoSF.

³²⁵ W skład Trybunału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej wchodzi: Pierwszy Przewodniczący Trybunału Obrachunkowego (jako przewodniczący), przewodniczący Sekcji Finansów Publicznych Rady Stanu oraz – w równej liczbie – radcy stanu w Radzie Stanu i radcy-specjaliści w Trybunale Obrachunkowym (art. L. 311-2 KoSF).

³²⁶ Zob. od art. L. 134-1 do art. L. 134-10 Kodeksu pomocy społecznej i rodzinom.

³²⁷ Zob. art. 114-1 w związku z art. 12 ustawy nr 2016-1547 z dnia 18 listopada 2016 r. o modernizacji wymiaru sprawiedliwości w XXI wieku (Dz. Urz. nr 0269 z 19.11.2016, poz. 1).

³²⁸ Zob. od art. L. 731-1 do art. L. 733-5 Kodeksu o wjeździe do kraju i pobycie cudzoziemców oraz o prawie azylu.

od orzeczeń organów dyscyplinarnych jednostek szkolnictwa wyższego (uniwersytetów)³²⁹.

W całym tym systemie sądownictwa administracyjnego Rada Stanu zajmuje pozycję centralną i jednocześnie dominującą. Pełni funkcję sądu odwoławczego i kasacyjnego, a ponadto zachowuje wyłączną kognicję do kontroli aktów administracyjnych pochodzących od konstytucyjnych organów władzy wykonawczej. Jej centralną pozycję podkreślają dodatkowo powiązania organizacyjne i funkcjonalne, jakie łączą ją z sądami administracyjnymi niższego szczebla. Porównując piony sądownictwa administracyjnego i powszechnego, R. Chapus zauważa, że „ten ostatni ma strukturę piramidalną, z Sądem Kasacyjnym będącym na szczycie. Pion administracyjny ma strukturę okrągłą lub dośrodkową; można byłoby powiedzieć, że jest to system solarny – to wokół Rady Stanu jest on zorganizowany”³³⁰. Rada Stanu ogrywa rolę „zwornika” (*clé de voûte*) porządku sądowoadministracyjnego³³¹.

We wszystkich sprawach, które należą do jej właściwości, Rada Stanu orzeka ostatecznie (*souverainement*)³³², co znaczy, że jej decyzje nie podlegają zaskarżeniu do żadnego innego organu³³³. W szczególności, instancją wyższą wobec Rady Stanu nie jest ani Sąd Kasacyjny, ani Rada Konstytucyjna. Rada Konstytucyjna „nie posiada żadnej kompetencji do badania (*censurer*) orzeczeń Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego, które są – każdy w swoim porządku – prawdziwymi sądami najwyższymi”³³⁴. Nie jest „naczelnym sądem” we francuskiej strukturze wymiaru sprawiedliwości. Wręcz twierdzi się, że „Rada Konstytucyjna znajduje się nie ponad, lecz na marginesie (*en marge*) obu porządków władzy sądowniczej”³³⁵. Po 1958 r. niezależny charakter zachowały – każda we własnym zakresie – wszystkie najwyższe instancje, mianowicie Rada Stanu, Sąd Kasacyjny i Trybunał Kompetencyjny³³⁶.

³²⁹ Zob. art. L. 232-2 Kodeksu o szkolnictwie.

³³⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 53.

³³¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 74.

³³² Zob. art. L. 111-1 zdanie drugie KoSA.

³³³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 780.

³³⁴ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 63.

³³⁵ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 522.

³³⁶ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 41 i 42. Jeśliby uwzględnić wpływ Trybunałów Luksemburskiego i Strasburskiego na francuski system prawny, można byłoby mówić o 5 „sądach

Rada Stanu jest „sądem najwyższym” w porządku administracyjnym³³⁷. Odgrywa rolę „sądu-regulatora” (*cour régulatrice*)³³⁸ czy „sądu-nadzorcy” (*cour superviseur*) w pionie sądownictwa administracyjnego, gwaranta jednolitości jego orzecznictwa, a także administratora (*administrateur*) podległego jej pionu³³⁹. Do Rady Stanu należy „ogólna władza do regulowania pionu sądownictwa administracyjnego”³⁴⁰. Powierzone kompetencje, zarówno te jurysdykcyjne, jak i administracyjne, mają wspólny cel, jakim jest zapewnienie spójności orzeczniczej i sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Cel ten jest właściwy każdemu sądowi najwyższemu. Choć tekst Konstytucji milczy na temat pozycji ustrojowej Rady Stanu, Rada Konstytucyjna stwierdza wprost, że „Konstytucja zna dwa porządki sądownictwa, na szczycie których są umiejscowione Rada Stanu i Sąd Kasacyjny”³⁴¹. I tak też pozycję Rady Stanu postrzega ustawodawca. W świetle art. L. 111-1 zdanie pierwsze KoSA Rada Stanu jest „najwyższym sądem administracyjnym” (*juridiction administrative suprême*)³⁴². W efekcie „[r]ozdział

najwyższych” (zob. D. de Béchillon, *Cinq cours suprêmes ? Apologie (mesurée) du désordre*, „Pouvoirs” z 2011, nr 137, s. 33-44).

³³⁷ P. Delvolvé, *Le Conseil d’État – Cour suprême de l’ordre administratif*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 51-59.

³³⁸ Tenże, *Le Conseil d’État, régulateur de l’ordre administratif*, [w:] *Juger l’administration, administrer la justice. Mélanges en l’honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 259-271. Zob. też M. Gentot, *Le Conseil d’État, régulateur du contentieux administratif*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d’État. Journées d’Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 148-153.

³³⁹ B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 37. Zob. D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 54-60; P. Gonod, *Le Conseil d’État et la refondation...*, dz. cyt., s. 77-115.

³⁴⁰ „Pouvoirs généraux de régulation de l’ordre juridictionnel administratif” (według określenia użytego przez Radę Stanu w postanowieniu z dnia 25 października 2013 r. w sprawie *Degoin*, nr 365594).

³⁴¹ Decyzja RK nr 2010-71 QPC z dnia 26 listopada 2010 r. (pkt 35 uzasadnienia). Zob. też, na gruncie art. 61-1 Konstytucji, tezę Rady Konstytucyjnej, że ustrojodawca „powierzył Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu – sądom umiejscowionym na szczycie każdego z dwóch pionów sądownictwa rozpoznanych przez Konstytucję – kompetencję do orzekania o tym, czy należy wszcząć postępowanie przed Radą Konstytucyjną w sprawie pytania o konstytucyjność” (tamże, pkt 3 uzasadnienia).

³⁴² Art. 111-1 KoSA był przedmiotem wniosku o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej w trybie, o jakim mowa w art. 61-1 Konstytucji. Wnioskodawca podnosił, że przepis ten narusza prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do efektywnego środka zaskarżenia do sądu (gwarantowane przez art. 16 Deklaracji z 1789 r.). W postanowieniu z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie *Association ALCALY* (nr 407206) Rada Stanu odmówiła skierowania pytania, samodzielnie rozstrzygając wątpliwości konstytucyjne. Uznała, że kwestionowany przepis, „którego przedmiot ogranicza się do umiejscowienia Rady Stanu na szczycie jednego z dwóch porządków sądownictwa, o jakich mówi Konstytucja, sam w sobie nie rodzi żadnego naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu ani [prawa] do efektywnego środka prawnego, gwarantowanych przez art. 16 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela; w związku z tym podniesione pytanie, które nie jest nowe, nie prezentuje poważnego charakteru; wobec tego, ponieważ nie ma potrzeby odesłania do Rady Konstytucyjnej przedstawionego pytania priorytetowego o konstytucyjność, zarzut dotyczący tego, że art. L. 111-1 [KoSA] naruszać miałby prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję, musi być odrzucony (*écarté*)”.

kompetencji [między sądy administracyjne] determinowany jest regułą nadrzędności (*primauté*) Rady Stanu wobec innych sąd administracyjnych³⁴³.

3.2. Kompetencje jurysdykcyjne

Od początku swojego funkcjonowania Rada Stanu pełniła funkcję organu właściwego do rozpoznania – w „pierwszej i ostatniej instancji” – skarg na nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*) przez organy władzy publicznej³⁴⁴, a także odwołań od „wyroków” ministrów i rad prefektur oraz skarg kasacyjnych od orzeczeń niektórych organów sądowych. Tak wyznaczona natura jej funkcji jurysdykcyjnej właściwie została zachowana po dzień dzisiejszy. Zgodnie z art. L. 111-1 zdanie drugie KoSA Rada Stanu orzeka ostatecznie w sprawie skarg kasacyjnych na decyzje wydane w ostatniej instancji przez różne sądy administracyjne, a także w tych sprawach, w zakresie których pełni funkcję sądu pierwszej instancji albo sądu odwoławczego.

3.2.1. Sprawy zastrzeżone do wyłącznej właściwości Rady Stanu

Z ustrojowego punktu widzenia zasadnicze znaczenie mają kompetencje sądownicze Rady Stanu, które pozwalają jej objąć kontrolą jurysdykcyjną akty centralnych organów administracyjnych, a w tym przede wszystkim – akty organów władzy wykonawczej. W tym zakresie Rada Stanu pełni funkcję sądu „pierwszej i ostatniej instancji” (*juge de premier et dernier ressort*)³⁴⁵, co w praktyce oznacza, że postępowanie sądowoadministracyjne zaczyna i kończy się przed Radą Stanu, której orzeczenia mają charakter ostateczny. Sprawa rozpatrywana jest tylko raz, natomiast orzeczenie Rady Stanu nie podlega zaskarżeniu ani w drodze apelacji, ani

³⁴³ Ch. Debbasch, F. Colin, dz. cyt., s. 619. Zob. w kontekście ostatnich reform J.-M. Sauvé, *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, [w:] *Perspectives contentieuses des réformes de la juridiction administrative*, red. C. Teitgen-Colly, Paris 2011, s. 39-55.

³⁴⁴ Jej kompetencja wywodziła się z ustawy z dnia 7-14 października 1790 r.

³⁴⁵ Określenie to utrzymało się nie tylko w doktrynie, lecz również w praktyce legislacyjnej (zob. wstęp dekretu nr 53-934 z dnia 30 września 1953 r. wprowadzającego reformę postępowania sądowoadministracyjnego, Dz. Urz. z 01.10.1953, s. 8593) oraz w orzecznictwie (zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 7 kwietnia 1993 r., nr 133127). R. Chapus wskazuje jednak na nietrafność stosowania pojęcia „sąd pierwszej i ostatniej instancji”, bo znaczyłoby ono, że kompetencje te Rada Stanu wykonuje pod kontrolą jakiegoś sądu kasacyjnego. Tymczasem od wyroków w sprawach, w których orzeka w pierwszej instancji, nie przysługuje żaden środek prawny, w tym skarga kasacyjna. Należałoby zatem mówić o kompetencjach „własnych” albo „bezpośrednich” (*compétences directes*) – tenże, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 778.

w drodze skargi kasacyjnej do równoległego składu Rady Stanu, ani – tym bardziej – do innego organu władzy sądowniczej. Co prawda dochodzi do ograniczenia prawa do środka odwoławczego, jednak, zdaniem doktryny, jest ono uzasadnione pozycją ustrojową Rady Stanu, a także dyrektywą sprawności postępowania sądowego³⁴⁶. Sprawy, w których Rada Stanu orzeka w „pierwszej i ostatniej instancji”, wymienione są w KoSA w części ustawodawczej i reglamentacyjnej³⁴⁷. W ostatnich latach zakres tych spraw podlega procesowi stopniowej redukcji, co widoczne jest w szczególności w treści dekretu z dnia 22 lutego 2010 r.³⁴⁸ W wyłącznej właściwości Rady Stanu zostały, po pierwsze, sprawy zastrzeżone z uwagi na pozycję ustrojową organu wydającego akt, oraz, po drugie, sprawy wyborcze i referendalne³⁴⁹.

Do wyłącznej właściwości (*compétence directe*) Rady Stanu należy przede wszystkim rozpoznawanie skarg na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*), które zostaną wniesione przeciw aktom indywidualnym lub generalnym (reglamentacyjnym) wydanym przez naczelne organy administracji. Chodzi przede wszystkim o ordonanse i dekrety, a także o środki podejmowane przez głowę państwa na podstawie art. 16 Konstytucji, jeśli mają charakter administracyjny. Bezpośrednio do Rady kieruje się ponadto skargi przeciw aktom reglamentacyjnym wydanym przez ministrów (zarządzeniom) i inne centralne organy administracji oraz okólnikom i wytycznym o charakterze generalnym. Jej wyłączną kontrolą jurysdykcyjną objęte są także decyzje o odmowie zmiany, uchylania³⁵⁰ albo wydania aktu³⁵¹ oraz wnioski o wykładnię lub stwierdzenie zgodności z prawem dekretów, kierowane przez sądy powszechne w toku procesu. W zakresie tych

³⁴⁶ Tak np. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 130.

³⁴⁷ Zob. od art. L. 311-2 do art. L. 311-12, a także art. R. 311-1 KoSA.

³⁴⁸ Zob. art. 1 dekretu nr 2010-164 z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie kompetencji i funkcjonowania sądów administracyjnych (Dz. Urz. nr 0045 z 23.01.2010, s. 3325), który nadał nowe brzmienie art. R. 311-1 KoSA.

³⁴⁹ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 777 i 778; R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 266-305; S. Daël, dz. cyt., s. 19-22; Ch. Debbasch, F. Colin, dz. cyt., s. 623-626; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 150-156; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 42 i 43; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., s. 130-141.

³⁵⁰ Zob. np. wyrok ZO RS z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Vedel i Jannot* (nr 132183 i 142913), w którym przedmiotem orzekania „w pierwszej i ostatniej instancji” była dorozumiana odmowa premiera uchylenia niektórych przepisów dekretu określających zasady wjazdu na terytorium Polinezji Francuskiej.

³⁵¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 8 czerwca 1973 r. w sprawie *Richard* (nr 84601), w którym przedmiotem kontroli była dorozumiana odmowa uzupełnienia przez premiera dekretu o statusie radców generalnych i radców ds. edukacji o tabelę określającą wskaźnik wymiaru emerytury dla generalnych inspektorów liceów.

aktów kompetencja Rady Stanu do orzeczenia „w pierwszej i ostatniej instancji” uzależniona jest jednak od tego, czy sprawa zawisła na skutek wniesienia skargi na nadużycie władzy zawierającej żądanie uchylecia aktu z uwagi na jego niezgodność z prawem. Jeśli bowiem na gruncie aktu administracyjnego powstał „spór pełnej jurysdykcji”, sprawa jest rozpoznana najpierw przez trybunał administracyjny, a następnie, w trybie odwoławczym przez apelacyjny sąd administracyjny³⁵². Sądy niższych szczebli mogą także pośrednio badać legalność aktów naczelnych organów administracji, jeśli w toku postępowania zawisłego w związku z aktem wykonawczym lub decyzją indywidualną strona podniesienie, że ordonans, dekret lub zarządzenie, które stanowią podstawę prawną zaskarżonego aktu lub zaskarżonej decyzji, są niezgodne z prawem (*voie d'exception*)³⁵³.

W „pierwszej i ostatniej instancji” Rada Stanu rozpoznaje spory z zakresu powołania, awansowania i egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników państwowych mianowanych na podstawie dekretu prezydenta. Zakres jej właściwości w tych sprawach rozumiany jest szeroko. Obejmuje wszelkie akty (nawet jeśli nie przybierają formy dekretu), jakie mają wpływ na indywidualną sytuację prawną urzędnika należącego do korpusu urzędniczego, którego członkowie mianowani są przez głowę państwa³⁵⁴. W tych sprawach Rada Stanu rozpatruje zarówno skargi na nadużycie władzy, jak i skargi „pełnej jurysdykcji” (*recours de plein contentieux*) dotyczące wynagrodzenia, świadczenia emerytalnego i innych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej. Postępowanie przed Radą Stanu może być wszczęte na wniosek

³⁵² Skarga na decyzję Państwowej Komisji ds. Kontroli Funduszy Wyborczych i Finansowań Politycznych (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) o nałożeniu kary pieniężnej na kandydata, który przekroczył określony prawem limit wydatków wyborczych, nie jest – świetle orzecznictwa – skargą na nadużycie władzy, lecz skargą pełnej jurysdykcji. W konsekwencji nie podlega rozpoznaniu „w pierwszej i ostatniej instancji” przez Radę Stanu. Skargę rozpoznaje sąd administracyjny właściwy na ogólnych zasadach, mianowicie *in casu* Trybunał Administracyjny w Paryżu (wyrok RS z dnia 12 października 1992 r. w sprawie *Galy-Dejean*, nr 132694). Podobnie, strona umowy administracyjnej, która dochodzi uchylecia dekretu o rozwiązaniu umowy administracyjnej, powinna wnieść sprawę najpierw do sąd administracyjnego pierwszego szczebla, mianowicie do trybunału administracyjnego (wyrok ZO RS z dnia 2 lutego 1987 r. w sprawie *Société France 5*, nr 82325).

³⁵³ Zob. art. R. 312-3 KoSA, zgodnie z którym do kompetencji trybunału administracyjnego należy rozpoznanie „wszystkich dodatkowych żądań” (*demandes accessoires*) oraz „ekscepcji” (*exceptions*), o ile mieszczą się w kognicji sądów administracyjnych. W szczególności, nie istnieje procedura pytań prejudycjalnych do Rady Stanu o zgodność dekretu z prawem. Zob. B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Paris 2014, s. 73.

³⁵⁴ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 133.

zainteresowanego urzędnika, ale także, pod pewnymi warunkami, przez osobę, której powołania odmówiono³⁵⁵, albo przez osobę trzecią mającą interes w uzyskaniu wyroku sądu³⁵⁶.

Do wyłącznej jurysdykcji Rady Stanu należą wreszcie „ustawy lokalne” (*lois de pays*) i regulaminy wewnętrzne uchwalane przez Zgromadzenie Polinezji Francuskiej, a także uchwały organów innych autonomicznych wspólnot i terytoriów zamorskich³⁵⁷. Prawodawca realizuje w ten sposób art. 74 ust. 3 *tiret* pierwszy Konstytucji, który powierza Radzie Stanu „szczególną” kontrolę sądową niektórych kategorii aktów ciał prawodawczych wspólnot i terytoriów zamorskich. Z kolei art. R. 311-1 pkt 4 KoSA zawiera katalog urzędów i komisji, których decyzje, wydane w ramach realizacji kompetencji nadzorczych oraz regulacyjnych, podlegają wyłącznej kontroli Rady Stanu. Należą do nich m.in.: Francuska Agencja Walki z Dopingiem, Urząd Konkurencji, Urząd Rynków Finansowych, Urząd Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty, Urząd Regulacji Gier w Sieci, Urząd Regulacji Transportu Kolejowego, Urząd Bezpieczeństwa Nuklearnego, Komisja Regulacji Energii, Najwyższa Rada ds. Audiowizualnych, Państwowa Komisja ds. Informatyzacji i Wolności, Wysoki Urząd dla Transparentności Życia Publicznego, a także Państwowa Komisja Kontroli Szczepień.

Drugą kategorię spraw objętych wyłączną jurysdykcją stanowią sprawy wyborcze i referendalne. To Rada Stanu rozpatruje protesty przeciw ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, rad regionów i Zgromadzenia Korsyki, organów stanowiących Nowej Kaledonii, Polinezji Francuskiej oraz innych autonomicznych wspólnot i terytoriów zamorskich, a także protestów przeciw ważności referendum przeprowadzanych na obszarach autonomicznych wspólnot

³⁵⁵ Zob. wyrok RS z dnia 1 kwietnia 1996 r. w sprawie *Peyrand* (nr 108667), w którym przedmiotem kontroli była skarga na odmowę uchylenia przez ministra procedury rekrutacji na stanowisko profesora Université Paris V oraz uchwała Państwowej Rady ds. Uniwersytetów o odmowie zatrudnienia na tym stanowisku.

³⁵⁶ Zob. wyrok ZO RS z dnia 15 maja 1981 r. w sprawie *Maurice* (nr 33041). Przedmiotem rozpoznania była skarga na nadużycie władzy, wniesiona do Rady Stanu przez osobę wykonującą karę pozbawienia wolności i jej matkę. Skarżący zakwestionowali zarządzenie ministra sprawiedliwości o powołaniu – na czas określony (*magistrat à titre temporaire*) na stanowisko sędziego Trybunału Wielkiej Instancji w Paryżu – sędziego, który orzekał w postępowaniu karnym, jakie toczyło się wcześniej przeciw skazanemu. Skarga wymagała orzeczenia o ważności aktu powołania oraz statusie urzędniczym sędziego. Wobec naruszenia przez ministra sprawiedliwości przesłanek dopuszczalności powoływania na stanowisko sędziego na czas określony Rada Stanu stwierdziła, że akt powołania „był nieważny i niebyły” (*nul et non avenue*).

³⁵⁷ A. Boyen, *La spécificité du contentieux des lois de pays*, [w:] *Le renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1083-1100.

i terytoriów zamorskich. W sprawach dotyczących wyborów prezydenckich, wyborów parlamentarnych oraz referendów ogólnokrajowych właściwa jest Rada Konstytucyjna (art. 58-60 Konstytucji). Wybory lokalne objęte są, w pierwszej instancji, kompetencją trybunałów administracyjnych.

3.2.2. Rada Stanu jako sąd apelacyjny

Do czasu wejścia w życie reformy ustroju sądownictwa administracyjnego z 1987 r. (co nastąpiło 1 stycznia 1989 r.), z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla administracyjnych sądów wyspecjalizowanych, to Rada Stanu pełniła funkcję sądu odwoławczego. Obecnie ponad 90% skarg odwoławczych rozpoznawane jest przez apelacyjne sądy administracyjne³⁵⁸. Niemniej Rada Stanu pozostaje *de iure* sądem apelacyjnym o właściwości ogólnej (*juge de droit commun en appel*), do którego kognicji należy rozpoznawanie odwołań nieobjętych kompetencją innych sądów administracyjnych. Jak stanowi art. L. 321-2 KoSA, Rada Stanu rozpoznaje odwołania od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez sądy administracyjne inne niż trybunały administracyjne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Chodzi przede wszystkim o odwołania od orzeczeń niektórych wyspecjalizowanych sądów administracyjnych. Zgodnie z art. L. 321-1 KoSA orzeczenia wydane w pierwszej instancji przez trybunały administracyjne podlegają kontroli instancyjnej przed apelacyjnymi sądami administracyjnymi. Przepis ten zastrzega jednak, że w niektórych kategoriach spraw odwołania od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez trybunały administracyjne mogą być przekazane do właściwości Rady Stanu, jeśli uzasadnia to interes „dobrej administracji wymiarem sprawiedliwości”.

I tak, Rada Stanu pełni funkcję sądu drugiej instancji od orzeczeń wydanych przez trybunał administracyjny w pierwszej instancji w sprawach dotyczących wyborów lokalnych (art. R. 321-1 KoSA). To rozwiązanie ma zapewnić możliwie najszybsze rozstrzygnięcie – w sposób ostateczny – o ważności wyborów

³⁵⁸ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 251 i 252; S. Daël, dz. cyt., s. 22 i 23; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 158 i 159; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 52; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 76-78; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 45-47; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 118 i 119.

lokalnych. Włączenie w ten proces apelacyjnych sąd administracyjnych otwierałoby drogę do kontroli w trzech instancjach, włącznie z kontrolą kasacyjną przed Radą Stanu. Zakres właściwości Rady Stanu w sprawach wyborczych rozumiany jest szeroko. Obejmuje sprawy dotyczące wyborów członków organów kolegialnych (rad), ale również spory związane z wyborem przez te rady organów wykonawczych (merów) oraz przedstawicieli do ciał i organów współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Obejmuje skargi przeciw uchwałom rad miejskich o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego na skutek naruszenia zasad niepołączalności i o wskazaniu osoby mającej prawo do obsady wakatu. Rada Stanu uznała się ponadto za sąd właściwy do rozpoznawania odwołań od wyroków zapadłych na tle sporów dotyczących wyznaczania przez prefekta granic i siedzib obwodów wyborczych, prawidłowości aktualizacji rejestrów wyborczych oraz dopisywania do spisu wyborczego w lokalach wyborczych³⁵⁹.

Wzgląd na potrzebę zapewnienia sprawności postępowania uzasadniał również powierzenie Radzie Stanu orzekania w przedmiocie odwołań od orzeczeń trybunałów administracyjnych, które zostały wydane w odpowiedzi na pytania sądów cywilnych o wykładnię lub stwierdzenie zgodności z prawem aktów administracyjnych. Do czasu zamknięcia postępowania „wpadkowego” dotyczącego wykładni lub zgodności z prawem tego aktu sąd cywilny zobowiązany jest bowiem zawiesić postępowanie główne³⁶⁰. Ta sama przesłanka przesądziła o przekazaniu bezpośrednio do Rady Stanu odwołań od orzeczeń wydanych przez trybunały administracyjne w postępowaniu zabezpieczającym (*référés*)³⁶¹.

3.2.3. Rada Stanu jako sąd kasacyjny

Na skutek reform, jakim poddane było sądownictwa administracyjne w II poł. XX w., aktywność orzecznicza Rady Stanu skoncentrowała się na rozpatrywaniu skarg kasacyjnych (*recours en cassation*)³⁶². Sprawy kasacyjne

³⁵⁹ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 256-259; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 121 i 122.

³⁶⁰ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 261; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 121.

³⁶¹ Art. L. 523-1 ust. 2 KoSA.

³⁶² J. Massot i in., *Le Conseil d'État : juge de cassation*, Paris 2001. Zob. też R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 247-249; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 160-163; D. Latournerie, *Le Conseil*

stanowią obecnie nieco ponad 80% wszystkich rozpoznawanych przez nią spraw³⁶³. Ustawodawca, określając w art. L. 111-1 zdanie drugie zakres funkcji jurysdykcyjnej Rady Stanu, na pierwszym miejscu wymienił właśnie rozpatrywanie skarg kasacyjnych. Zgodnie z art. L. 331-1 KoSA ma ona wyłączną kompetencję do rozpoznawania skarg kasacyjnych od orzeczeń wydanych w ostatniej instancji przez wszystkie sądy administracyjne – tak sądy o właściwości ogólnej (apelacyjne sądy administracyjne), jak i wyspecjalizowane sądy administracyjne. Kasacje mogą być wnoszone od wyroków wydanych w drugiej instancji albo, jeśli przepisy prawa nie przewidują środka odwoławczego, od wyroków pierwszej instancji. Kasacja nie przysługuje od orzeczeń Rady Stanu, które mają ostateczny charakter niezależnie od etapu postępowania sądowoadministracyjnego, na jakim zostały wydane.

Rozpoznawanie skarg kasacyjnych polega na „niczym więcej jak sądzeniu wyroków przed nią zaskarżonych”³⁶⁴. W pewnym sensie skarga ta jest w stosunku do kontrolowanego orzeczenia sądu administracyjnego tym, czy jest skarga na nadużycie władzy w stosunku do decyzji organów administracji³⁶⁵. Podobieństwo przejawia się też w tym, że analogicznie jak skarga na nadużycie władzy, skarga kasacyjna dopuszczalna jest od wszystkich orzeczeń sądów administracyjnych kończących postępowanie – z wyjątkiem orzeczeń wydanych przez samą Radę Stanu) – nawet w wypadku braku wyraźnej podstawy prawnej (*ouverture de plein droit*)³⁶⁶. Na tle stanu normatywnego obowiązującego w XIX w. E. Laferrière

d'État..., dz. cyt., s. 52 i 53; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 78-85; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 47-49; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 127 i 128.

³⁶³ P. Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation...*, dz. cyt., s. 77; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 40.

³⁶⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 248.

³⁶⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 1085-1088; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 285. Z historycznego punktu widzenia oba środki – skarga na nadużycie władzy i skarga kasacyjna – stanowiły kiedyś jedno, wobec braku rozróżnienia na „decyzje administracyjne mające charakter jurysdykcyjny oraz decyzje administracyjne niemające takiego charakteru” (tamże, s. 1086). Aż do połowy XX w. podstawę prawną do wnoszenia skarg kasacyjnych upatrywano – podobnie jak w wypadku skarg na nadużycie władzy przeciw decyzjom organów administracji – w ustawie z dnia 7-14 października 1790 r. (O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 454-456). W konsekwencji nie ma, na przykład, przeszkód, by Rada Stanu – w postępowaniu wszczętym formalnie ze skargi kasacyjnej na orzeczenie sądu administracyjnego – przyjęła, że w istocie postępowanie zostało wszczęte ze skargi na nadużycie władzy wniesionej przeciw decyzji niemającej charakteru jurysdykcyjnego i objętej wyłączną właściwością Rady Stanu. Zob. wyrok RS z dnia 19 grudnia 1980 r. w sprawie *Comité des Cinq du Groupement du football professionnel* (nr 11320), w którym Rada Stanu uznała, że – wbrew twierdzeniu skarżącego – organ organizacji sportowej nie może być postrzegany jako organ sądowniczy, od którego decyzji przysługuje skarga kasacyjna do Rady Stanu; niemniej, z uwagi na ogólnokrajowy zakres właściwości tego organu, do Rady Stanu należy rozpoznanie „w pierwszej i ostatniej instancji” skargi na decyzję o zawieszeniu w pełnieniu funkcji w klubie sportowym.

³⁶⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 1090; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 286.

wskazywał, że „[j]eśli nie istnieje przepis przewidujący skargę kasacyjną przeciw [orzeczeniom] dane[go] sąd[u], to taka skarga jest otwarta na podstawie zasad ogólnych”³⁶⁷. Ten stan rzeczy nie uległ zmianie. Zdaniem Rady Stanu, przepis stanowiący, że wyrok sądu administracyjnego „nie podlega zaskarżeniu”, nie może być – „w przypadku braku przeciwnej, jasno wyrażonej woli [ustawodawcy]” – rozumiany w ten sposób, że „wyklucza skargę kasacyjną do Rady Stanu”³⁶⁸. Innymi słowy, na podstawie zasad ogólnych prawa skarga kasacyjna dopuszczalna jest przeciw wszystkim wyrokom sądów administracyjnych (tak zwyczajnych, jak i wyspecjalizowanych), chyba że co innego wynika z wyraźnego postanowienia ustawowego. Wyjątek taki statuuje choćby art. L. 111-1 zdanie drugie KoSA, który stanowi, że Rada Stanu orzeka ostatecznie (*souverainement*) w sprawach przekazanych do jej kognicji, wobec czego jej wyroki nie podlegają zaskarżeniu w drodze kasacji. Od czasu wejścia w życie Kodeksu o sądownictwie administracyjnym jego art. L. 821-1 potwierdza zasadę, że wyroki wydane przez apelacyjne sądy administracyjne i, ogólnie, wszystkie decyzje wydane w ostatniej instancji przez sądy administracyjne mogą być zaskarżane do Rady Stanu w drodze skargi kasacyjnej.

Orzeczenie uwzględniające kasację ma co do zasady charakter wyłącznie kasatoryjny. Zaskarżony wyrok ulega uchyleniu, a sprawa wraca do ponownego rozpatrzenia przez sąd *meriti*. Do ponownego rozpatrzenia sprawy Rada Stanu może wskazać ten sam sąd, którego wyrok został uchylony (jednak w składzie

³⁶⁷ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896, t. II, s. 576 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

³⁶⁸ Tak w wyroku ZO RS z dnia 7 lutego 1947 r. w sprawie *d'Aillières*, który zapadł na tle problemu nadzoru judykacyjnego nad specjalną komisją (*jury d'honneur*), która miała orzekać o zniesieniu w indywidualnych sprawach generalnego zakazu ubiegania się o mandat w wyborach lokalnych i parlamentarnych przez parlamentarzystów, którzy w 1940 r. głosowali za przekazaniem władzy marszałkowi Ph. Pétainowi. Rada Stanu uznała, że komisja specjalna, „biorąc pod uwagę tak jej skład, jak jej kompetencje”, ma charakter organu sądowiczego, który – „z uwagi na naturę spraw” – należy do pionu sądownictwa administracyjnego i „wobec tego” podlega kontroli Rady Stanu. Choć *ordonans* ustanawiający komisję stanowił, że na jej decyzje „nie przysługuje żaden środek zaskarżenia”, to jednak – w ocenie Rady Stanu – taka formuła, „w razie braku przeciwnej woli, jasno wyrażonej przez autorów tego przepisu, nie może być rozumiana jako wykluczająca skargę kasacyjną przed Radą Stanu”. Zob. uwagi do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 375-379. Analogiczne stanowisko Rada Stanu przyjęła w odniesieniu do skargi na nadużycie władzy, uznając w wyroku ZO z dnia 17 lutego 1950 r. w sprawie *Lamotte*, że skarga na nadużycie władzy dopuszczalna jest „nawet bez tekstu”. „Nawet bez tekstu” dostępne są również skargi w trybie administracyjnym do organu wyższego stopnia – *recours hiérarchique* (wyrok RS z dnia 30 czerwca 1950 r. w sprawie *Quéralt*), oraz o ponowne rozpatrzenie sprawy – *recours gracieux* (wyrok RS z dnia 23 marca 1945 r. w sprawie *Vinceguerra*).

orzekającym nie mogą zasiadać ci sami sędziowie), albo inny sąd tego samego rodzaju. Sąd niższej instancji związany jest wyrokiem kasacyjnym. W wypadkach, które są uzasadnione w świetle potrzeby zapewnienia „dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości”, Rada Stanu może samodzielnie rozstrzygnąć sprawę co do *meritum*. Wówczas skarga kasacyjna będzie skutkować *de facto* otwarciem postępowania przed trzecią instancją orzekającą co do istoty sporu (a orzeczenie tej instancji stanie się ostateczne). W sytuacji, w której ponowna skarga kasacyjna prowadzi do uchylenia po raz drugi orzeczenia sądu *meriti*, Rada Stanu zobowiązana jest do rozstrzygnięcia, w sposób ostateczny, sprawy co do istoty³⁶⁹.

Dążąc, z jednej strony, do ograniczenia liczby kasacji oraz, z drugiej strony, do zagwarantowania Radzie Stanu efektywnych instrumentów dla realizacji funkcji strażnika jednolitości wykładni i sposobu stosowania norm prawnych, ustawodawca wprowadził w 1987 r.³⁷⁰ procedurę prewencyjną, która daje administracyjnym sądom niższych szczebli możliwość kierowania do Rady wniosków o wydanie opinii na temat określonego zagadnienia prawnego (*avis sur les questions de droit*)³⁷¹. Zgodnie z art. L. 113-1 KoSA, przed wydaniem orzeczenia w sprawie dotyczącej nowego zagadnienia prawnego (*question de droit nouvelle*), które rodzi poważne trudności (*difficulté sérieuse*) i stanowi przyczynę wielu skarg podmiotów administrowanych, sądy administracyjne niższego szczebla mogą – w drodze postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu – przekazać akta sprawy Radzie Stanu i zawiesić postępowanie do czasu uzyskania jej opinii albo bezskutecznego upływu terminu 3 miesięcy, jaki Rada ma Stanu na rozpatrzenie zagadnienia. Strony postępowania sądowego i właściwy rzeczowo minister informowani są o przekazaniu sprawy³⁷². Pytanie rejestrowane jest w sekretariacie Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych i rozpatrywane w trybie sądowoadministracyjnym, pisemnym i kontradyktoryjnym. Strony postępowania przed sądem pytającym oraz

³⁶⁹ Zob. art. L. 821-2 KoSA.

³⁷⁰ Zob. art. 12 ustawy nr 87-1127 z dnia 31 grudnia 1987 r. o reformie postępowania sądowoadministracyjnego (Dz. Urz. z 01.01.1988, s. 7).

³⁷¹ Zob. na ten temat F. Brenet, A. Claeys, *La procédure de saisine pour avis du Conseil d'État : pratique contentieuse et influence en droit positif*, RFDA z 2002, V-VI, s. 525-537, a także R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 779 i 780; A. Chmielarz-Grochal, *Francuska Rada Stanu...*, dz. cyt., s. 87-89; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 161-163; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 54 i 55.

³⁷² Art. R. 113-1 zdanie drugie KoSA.

minister mogą przedstawić swoje stanowiska³⁷³. Po zbadaniu sprawy Rada Stanu nie wydaje orzeczenia, lecz opinię (*avis contentieux*), która jest odsyłana sądowi pytającemu (wraz z aktami sprawy) oraz notyfikowana stronom i ministrowi, jakiemu podlega organ będący autorem zakwestionowanego aktu. Opinia może podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej³⁷⁴. Nie korzysta z mocy rzeczy osądzonej (*autorité de chose jugée*), ani nie wiąże prawnie sądu, do którego jest kierowana³⁷⁵.

Poza instrumentami weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych, jakie są unormowane w kodeksie o sądownictwie administracyjnym, istnieje jeszcze jeden mechanizm (w praktyce rzadko stosowany), który stanowi wytwór orzecznictwa Rady Stanu. Chodzi o tzw. skargę w interesie prawa (*recours dans l'intérêt de la loi*), jaką minister może skierować do Rady przeciw prawomocnemu wyrokowi sądu administracyjnego, który, w ocenie ministra, został wydany z naruszeniem prawa³⁷⁶. Odkąd w 1852 r. uchylono ustawę organiczną z dnia 3 marca 1849 r. o Radzie Stanu, nie obowiązuje żaden akt prawny, który przewidywałby ten tryb. Środek przysługuje zatem mimo braku podstawy w tekście normatywnym (*même en l'absence de texte*). Zdaniem Rady Stanu, „na mocy zasad ogólnych procesu skarga w interesie prawa może być wnoszona tylko do sądów najwyższych (*juridictions souveraines*)”, wobec czego „Rada Stanu jest wyłącznie właściwa do rozpoznania takiej skargi wniesionej przeciw wyrokowi trybunału administracyjnego, który stał się prawomocny”³⁷⁷. Skarga nie jest dopuszczalna tylko przeciw wyrokom Rady Stanu, która zawsze orzeka w sposób ostateczny (*souverainement*)³⁷⁸. Legitymacja do uruchomienia omawianego trybu należy tylko do ministra, którego nie ogranicza żaden termin na skorzystanie ze środka. Rada Stanu z kolei jest wyłącznie właściwa do rozpoznawania skarg. Na wniosek ministra Rada rozstrzyga, czy inkryminowany wyrok uchybia prawo. W przeciwieństwie do skargi kasacyjnej, skarga „w interesie

³⁷³ Zob. art. R. 113-2 KoSA.

³⁷⁴ Art. R. 113-4 KoSA.

³⁷⁵ *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 17.

³⁷⁶ Zob. O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 161; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 53 i 54; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 292 i 293; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 86 i 87.

³⁷⁷ Wyrok RS z dnia 1 października 1997 r. w sprawie *Ministre de la défense* (nr 180661).

³⁷⁸ Wyrok RS z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie *Ministre de l'équipement* (nr 160446).

prawa” nie rodzi jednak skutków dla sytuacji prawnej stron postępowania sądowoadministracyjnego, jaką wyrok ukształtował; „nie może im szkodzić, ani nie staje się dla nich źródłem korzyści”³⁷⁹. Wadliwy wyrok ulega formalnie uchyleniu, jednakże orzeczenie Rady Stanu ma wyłącznie „wymiar doktrynalny” – prowadzi jedynie do „rozstrzygnięcia [wątpliwości] co do tego, jaki jest w istocie stan prawny”³⁸⁰. Stanowi formę stwierdzenia błędu co do wykładni lub kwalifikacji prawnej stanów faktycznych i wskazówkę, że określone orzeczenie nie może stanowić źródła precedensu³⁸¹. W ten sposób służy korygowaniu orzecznictwa oraz zapewnieniu jego spójności³⁸².

3.3. Instrumenty działania

Zakres instrumentarium, z którego korzysta sąd administracyjny, ulega systematycznie rozbudowaniu. Większość środków dochodzenia ochrony przez podmiot administrowany stanowią konstrukcje orzecznicze, które następnie znalazły unormowanie w przepisach prawa (obecnie – w Kodeksie o sądownictwie administracyjnym). Biorąc pod uwagę naturę żądania, można wyodrębnić 4 ich kategorie, mianowicie 1) skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem i uchylenie aktu (*contentieux de l'annulation*); 2) skargi „pełnej jurysdykcji” (*contentieux de pleine juridiction*), 3) wnioski o wykładnię lub ocenę legalności aktu (*contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité*), a także 4) wnioski o zastosowanie środków represyjnych (*contentieux de répression*)³⁸³. Z punktu widzenia ochrony ładu konstytucyjnego najistotniejsze znaczenie zdaje się mieć

³⁷⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 1160.

³⁸⁰ Tamże, s. 249.

³⁸¹ Tamże, s. 1161.

³⁸² Zob. np. wyrok RS z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie *Briot* (nr 258522), dotyczący standardów postępowania przed sądami dyscyplinarnymi samorządu biegłych księgowych (w świetle art. 6 EKPC). Zob. B. Apollis, *La persistance du recours dans l'intérêt de la loi en matière administrative*, RDP z 2010, s. 1209-1234.

³⁸³ Zob. m.in. H. Lepetit-Collin, A. Perrin, *La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives*, RFDA z 2011, VII-VIII, s. 813-829; F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, Paris 2001. Na temat klasyfikacji spraw rozpatrywanych przez sąd administracyjny zob. też uwagi [w:] *Les grand arrêts du contentieux administratif*, red. J.-C. Bonichot, P. Cassia, Paris 2014, s. 139-150, a także C. Broyelle, *Contentieux administratif*, Paris 2015, s. 49-64; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 785-793; tenże, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 175-215; S. Daël, dz. cyt., s. 57-82; Ch. Debbasch, F. Colin, dz. cyt., s. 689-695; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 111-135; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 229-249; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 700-702; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 51-61; J. Waline, dz. cyt., s. 605-612.

skarga na nadużycie władzy (*recours en excès de pouvoir*), należąca do pierwszej kategorii. Wśród nowych instrumentów, które wprowadzone zostały do postępowania sądowoadministracyjnego przy okazji ostatnich kodyfikacji prawa o postępowaniu, szczególną uwagę przykuwa tryb przedprocesowy, stosowany w celu uzyskania ochrony podstawowych wolności – tzw. *référé-liberté*.

3.3.1. Ochrona wolności podstawowych na etapie przedprocesowym (*référé-liberté*)

Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa administracyjnego decyzja wydana przez organ administracyjny ma charakter wykonalny od chwili jej doręczenia (akt indywidualny) albo opublikowania (akt reglamentacyjny). Dostęp do sądu administracyjnego nie zależy od tego, czy podmiot zainteresowany wniósł wcześniej środek zaskarżenia w trybie administracyjnym (*recours administratifs*), taki jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ administracji (*recours gracieux*) albo wniosek o rozpatrzenie sprawy przez organ nadrzędny (*recours hiérarchique*). Jeśli ustawa nie stanowi inaczej, skarżący nie ma obowiązku skorzystać z tych środków, choć są one dostępne nawet wówczas, gdy nie są przewidziane przez ustawę³⁸⁴. Jednocześnie jednak, skorzystanie z jakiegokolwiek środka zaskarżenia – czy to ze skargi w trybie administracyjnym, czy też ze skargi do sądu – nie ma charakteru suspensywnego. Akty administracyjne korzystają ze swoistego domniemania zgodności z prawem. Władza administracyjna nie musi dochodzić przed sądem egzekucji wydanych przez siebie decyzji – te mają „przywilej uprzedniości” (*privilège du préalable*)³⁸⁵. Zgodnie z art. L. 4 KoSA, z zastrzeżeniem przypadków, gdy ustawa stanowi inaczej, skargi nie mają charakteru suspensywnego, chyba że sąd zarządzi inaczej.

³⁸⁴ Nie istnieje zatem bezpośrednia zależność między skargami administracyjnymi (*recours administratifs*) oraz skargami wnoszonymi do sądu (*recours contentieux*). W ostatnich latach obserwuje się jednak rozrost regulacji szczegółowych przewidujących obowiązek wcześniejszego wykorzystania ścieżki administracyjnej. Niemniej dotyczy to przede wszystkim spraw „pełnej jurysdykcji”. W odniesieniu do spraw objętych skargą na nadużycie władzy, taki wymóg właściwie nie istnieje. Zob. B. Belda, *Faut-il généraliser le recours administratif préalable ?*, RDP z 2008, nr 6, s. 1483-1520. Zob. też R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 349-372; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 115-118; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 28-32.

³⁸⁵ Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 338 i 339; B. Seiller, *Droit administratif*, Paris 2005, t. II, s. 106 i 107; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 188-197.

Możliwość wydania przez sąd administracyjny zarządzenia o wstrzymaniu wykonania decyzji przewidziana była już w dekreście z dnia 22 lipca 1806 r., lecz – mimo późniejszych reform – miała ograniczone zastosowanie z powodu wysokiego stopnia sformalizowania. Dynamiczny rozwój instrumentów ochrony przedprocesowej nastąpił z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o postępowaniach przedprocesowych (*référés*)³⁸⁶ oraz towarzyszącego jej dekretu wykonawczego z dnia 22 listopada 2000 r.³⁸⁷, na mocy których zmianie i rozbudowaniu uległa księga V Kodeksu o sądownictwie administracyjnym. Sądy uzyskały kompetencję do zastosowania – „w możliwie najkrótszym czasie”³⁸⁸ – środków o charakterze tymczasowym³⁸⁹. W sądach niższych szczebli zadania w tym zakresie wykonuje, jednoosobowo, przewodniczący sądu lub wyznaczony przez niego sędzia. W wypadku Rady Stanu o zastosowaniu środków tymczasowych orzeka przewodniczący Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych albo wyznaczony przez niego radca stanu. Nie zamyka to drogi do przekazania sprawy do składu kolegialnego na ogólnych zasadach³⁹⁰.

Spośród tych procedur „najbardziej nowatorska i najbardziej obiecująca”³⁹¹ wydaje się procedura mająca służyć zapewnieniu efektywnej ochrony podstawowych wolności i praw adresatów decyzji administracyjnych, określana jako „zarządzenie wolnościowe” (*référé-liberté*), „zarządzenie ochronne” (*référé-sauvegarde*), czy „zarządzenie nakazowe” (*référé-injonction*)³⁹². W porównaniu z pozostałymi procedurami *référés* jest ona maksymalnie odformalizowana³⁹³.

³⁸⁶ Ustawa nr 2000-597 z dnia 30 czerwca 2000 r. o postępowaniach przedprocesowych przed sądami administracyjnymi (Dz. Urz. nr 151 z 01.07.2000, s. 9948). Zob. M. Fouletier, *La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*, RFDA z 2000, nr 16(5), s. 963-983; B. Pacteau, *Vu de l'intérieur : la loi du 30 juin 2000 – un réforme exemplaire*, RFDA z 2000, nr 16(5), s. 959-962.

³⁸⁷ Dekret nr 2000-1115 z dnia 22 listopada 2000 r. wydany w celu wykonania ustawy nr 2000-597 (Dz. Urz. nr 271 z 23.11.2000, s. 18611).

³⁸⁸ Art. L. 511-1 KoSA.

³⁸⁹ Zob. C. Broyelle, dz. cyt., s. 407-444; S. Daël, dz. cyt., s. 251-274.

³⁹⁰ Art. L. 511-2 KoSA.

³⁹¹ B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 221.

³⁹² J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 689 i 690. Zob. szerzej uwagi [w:] *Les grand arrêts du contentieux administratif*, red. J.-C. Bonichot, P. Cassia, Paris 2014, s. 309-335.

³⁹³ Postępowanie przed Radą Stanu – niezależnie od tego, czy toczy się w pierwszej, czy w drugiej (ostatniej) instancji – zwolnione jest od przymusu adwokackiego (art. R. 522-5 ust. 1 i art. R. 523-3 KoSA.). Jeśli wniosek rozpatrywał w pierwszej instancji trybunał administracyjny, odwołanie kierowane jest zawsze – z pominięciem apelacyjnego sądu administracyjnego – do Rady Stanu, która orzeka jako sąd odwoławczy (nie zaś kasacyjny), zachowując możliwość badania wniosku co do *meritum* (art. L. 523-1 ust. 2 KoSA.). W drugiej instancji Rada Stanu rozstrzyga sprawę w terminie 48 godzin.

Z uwagi na zakres, jak i odformalizowanie, stanowi „serce” nie tylko trybów przedprocesowych, lecz całego postępowania administracyjnego³⁹⁴.

Na mocy art. L. 521-2 KoSA sąd w trybie przedprocesowym (*juge des référés*), działając na wniosek uzasadniony nagłością sprawy, może w ciągu 48 godzin zarządzić wszelkie środki konieczne do ochrony wolności podstawowej, która zostałaby naruszona w sposób poważny i rażąco niezgodny z prawem przez podmiot prawa publicznego albo osobę prawa prywatnego wykonującą zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Ingerencja sądu na etapie poprzedzającym rozpoznanie sporu co do istoty, skutkująca pozbawieniem aktu administracyjnego „przywileju uprzedniości”, zależy tym samym od spełnienia czterech przesłanek: po pierwsze, nastąpiło naruszenie wolności podstawowej (*liberté fondamentale*); po drugie, naruszenie to ma charakter poważny (*atteinte grave*); po trzecie, doszło do rażącego naruszenia prawa (*atteinte manifestement illégale*) przez administrację; po czwarte, sytuacja ma charakter nagły (*d’urgence*).

Przesłanki te, z uwagi na ich ocenny charakter, dają sądowi administracyjnemu daleko idącą swobodę działania, co tłumaczy praktyczną doniosłość instrumentu. Zasadnicze znaczenie ma jednak to, że sąd uzyskuje jednocześnie kompetencję do decydowania w sposób samodzielny o tym, czy dana wolność lub dane prawo są „wolnościami podstawowymi” w rozumieniu przepisów art. L. 521-2 KoSA. Ustawodawca ani nie wskazał katalogu chronionych wolności i praw, ani nie odesłał do kategorii „praw i wolności”, o jakich mowa w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji, co zawęzałoby swobodę sądu administracyjnego (byłby bowiem zobowiązany, po pierwsze, ograniczyć się do stosowania aktów konstytucyjnych i, po drugie, do uwzględnienia orzecznictwa Rady Konstytucyjnej w zakresie, w jakim Rada uznaje daną wolność lub dane prawo za gwarantowane przez Konstytucję). Pod względem przedmiotowym zakres ochrony, jakiej strona może dochodzić w trybie *référé-liberté*, jest szerszy niż zakres przedmiotowy wniosku o skierowanie pytania o konstytucyjność. Pojęcia *sauvegarde* i *liberté fondamentale*

³⁹⁴ O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 349.

zdają się zresztą nawiązywać raczej do systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁹⁵.

Jak wskazuje się w literaturze, treść „wolność podstawowa” zdaje się odpowiadać treści pojęcia – ukształtowanego w orzecznictwie administracyjnym – „wolności publicznej (*liberté publique*) w rozumieniu, jakim [temu pojęciu] nadała klasyczna teoria wolności indywidualnych i grupowych”³⁹⁶. Bez wątpienia chodzi zatem o klasyczne wolności, takie jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność zrzeszania się, swoboda kultu. W trybie tym sąd administracyjny zapewnia również ochronę prawa własności³⁹⁷, prawa do prowadzenia normalnego życia rodzinnego³⁹⁸, prawa do strajku³⁹⁹ czy niektórych praw politycznych, takich jak prawa wyborcze⁴⁰⁰. Art. L. 521-2 KoSA daje swobodę wywodzenia „wolności podstawowych” o szczegółowej treści (np. prawo do żądania statusu uchodźcy i pobytu na terytorium Francji do czasu ostatecznego rozpatrzenia sprawy⁴⁰¹) czy też kwalifikowania jako wolności niektórych zasad prawa (np. domniemania niewinności⁴⁰²). Rada Stanu uznaje ponadto, że do „wolności podstawowych” podlegających ochronie w drodze „zarządzenia wolnościowego” należy zasada wolności administrowania się przez jednostki samorządu terytorialnego (*principe de la libre administration*), o której mowa w art. 72 Konstytucji⁴⁰³.

Ustawodawca nie określa również katalogu ani charakteru środków, z jakich korzysta sąd. Zgodnie z art. L. 521-2 KoSA mają to być „wszelkie środki niezbędne” dla zapewnienia ochrony wolności podstawowych. W dniu 14 lutego 2014 r. w sprawie *Lambert* Rada Stanu, orzekając w składzie Zgromadzenia Ogólnego, podtrzymała zarządzenie sądu niższej instancji o wstrzymaniu wykonania decyzji komisji lekarskiej w sprawie rozpoczęcia „procedury mającej na

³⁹⁵ Z franc. *La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*.

³⁹⁶ O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 350

³⁹⁷ Zob. zarządzenie RS z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie *Société Résidence du théâtre* (nr 251898). W świetle orzecznictwa, charakter wolności podstawowej ma również prawo lokatora do swobodnego korzystania z nieruchomości będącej przedmiotem najmu (postanowienie RS z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie *Société Stéphaure*, nr 243338).

³⁹⁸ Zob. postanowienie RS z dnia 30 października 2001 r. w sprawie *Tliba* (nr 238211).

³⁹⁹ Zob. postanowienie RS z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie *Aguillon* (nr 262186).

⁴⁰⁰ Zob. zarządzenie RS z dnia 18 maja 2001 r. *Meyet* (nr 233815).

⁴⁰¹ Zob. zarządzenie RS z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie *Hyacinthe* (nr 229039).

⁴⁰² Zob. zarządzenie RS z dnia 14 marca 2005 r. w sprawie *Gollnisch* (nr 278435), w którym mowa jest o „prawie do domniemania niewinności” (*droit à la présomption d'innocence*).

⁴⁰³ Zob. postanowienie RS z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie *Commune de Venelles* (nr 229247).

celu zakończenie życia” (*procédure de fin de vie*) oraz zarządziła kontynuowanie czynności leczniczych podtrzymujących życie. Przypomniała przy tym, że do sądu należy „podjęcie środków ochronnych (*mesures de sauvegarde*) koniecznych do spowodowania wstrzymania wykonania decyzji, jeśli ta miałaby nie spełniać przesłanek określonych przez ustawę, dążąc [przy tym] do pogodzenia relewantnych wolności podstawowych, jakimi są prawo do poszanowania życia oraz prawo pacjenta do wyrażenia zgody na zabieg medyczny i niebycia przedmiotem uporczywej terapii”⁴⁰⁴. Środki zarządzone przez sąd mogą dotyczyć zarówno decyzji indywidualnych, jak i aktów reglamentacyjnych (dekretów, zarządzeń, itp.). W szczególności, sąd może zarządzić – ze skutkiem *erga omnes* – wstrzymanie stosowania aktu reglamentacyjnego⁴⁰⁵. Należałoby jednak wskazać co najmniej trzy ograniczenia, jakie wynikają z ogólnych reguł dotyczących pozycji ustrojowej i kognicji sądu administracyjnego, a także istoty samego trybu zabezpieczającego. Po pierwsze, niedopuszczalne są środki „w sposób oczywisty niedające się powiązać ze sporem należącym do właściwości sądownictwa administracyjnego”⁴⁰⁶. Po drugie, orzekając w trybie *référé*, sąd administracyjny pozostaje ograniczony zasadą ekranu ustawodawczego (*loi-écran*), co znaczy, że jeśli decyzja niesie naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych, lecz została wydana zgodnie z przepisami ustawowymi, to sąd nie może udzielić ochrony –

⁴⁰⁴ Nr 375081. W tym samym postanowieniu Rada Stanu powołała biegłych i wezwała szereg instytucji (w tym Państwową Akademię Medyczną, Państwowy Komitet Konsultacyjny ds. Etyki i Państwową Radę Samorządu Lekarskiego) do przedstawienia stanowisk w sprawie. Wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 czerwca 2014 r. orzekła, że decyzja komisji lekarskiej o rozpoczęciu „procedury mającej na celu zakończenie życia” była zgodna z prawem. Uznała przy tym, że przepisy ustawowe Kodeksu o zdrowiu publicznym, regulujące tę procedurę, nie naruszają postanowień art. 2, art. 8, ani art. 6 EKPC. Stanowisko Rady Stanu było kwestionowane przed ETPC. Ten jednak, w wyroku Wielkiej Izby z dnia 5 czerwca 2015 r. (nr skargi 46043/14), orzekł, że „w razie wykonania decyzji Rady Stanu z dnia 24 czerwca 2014 r. nie dojdzie do naruszenia art. 2 Konwencji”.

⁴⁰⁵ Zob. postanowienie RS z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie *Commune de Villeneuve-Loubet* – „burkini” (nr 402742), na mocy którego wstrzymała stosowanie zarządzenia porządkowego mera miasta, który przewidywał zakaz wstępu na plażę osób nieposiadających „stosownego odzienia, odpowiadającego dobremu zwyczajom oraz zasadzie laickości”. Biorąc pod uwagę, że zarządzenia porządkowe mogą być wydawane przez mera jedynie w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w gminie, Rada Stanu uznała, że – wobec braku dowodu na istnienie realnego zagrożenia dla porządku publicznego – „emocje i niepokój wynikające z ataków terrorystycznych, a w szczególności z tego [zamach] dokonanego w Nicei w dniu 14 lipca [2016 r.], nie może wystarczać dla uzasadnienia kwestionowanego zakazu. (...) Zaskarżone zarządzenie naruszyło tym samym w sposób poważny i rażąco niezgodny z prawem wolności podstawowe, jakimi są wolność poruszania się, wolność sumienia oraz wolność osobista”.

⁴⁰⁶ Zob. zarządzenie RS z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie *Feuillate* (nr 360793), którym Rada Stanu uchyliła zarządzenie sądu administracyjnego niższej instancji o zwolnieniu z zakładu psychiatrycznego osoby umieszczonej tam bez swojej zgody, wskazując, że w tym zakresie kompetencję ma sąd powszechny.

chyba że dostrzeże możliwość uchylenia się na mocy art. 55 Konstytucji od obowiązku zastosowania ustawy z uwagi na niezgodność z traktatami i umowami międzynarodowymi (m.in. z Europejską Konwencją Praw Człowieka)⁴⁰⁷. Po trzecie, w trybie przedprocesowym sąd nie może rozstrzygać co do *meritum* sporu, co wprost wynika z art. L. 511-1 zdanie drugie KoSA. Niedopuszczalne jest ani uchylenie decyzji zaskarżonej w sprawie głównej⁴⁰⁸, ani zastosowanie środków, „które niosłyby w każdym wymiarze skutki identyczne do tych, jakie wynikałyby z wykonania przez organ administracji wyroku o uchyleniu takiej decyzji z uwagi na brak podstawy prawnej”⁴⁰⁹.

3.3.2. Skarga na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*)

Z historycznego punktu widzenia jako pierwsze ukształtowały się środki dochodzenia przed sądem administracyjnym (Radą Stanu) uchylenia decyzji organów administracyjnych (*contentieux de l'annulation*). Kontrola zainicjowana za ich pomocą określana jest mianem abstrakcyjnej, ponieważ polega na „obiektywnej” ocenie zgodności aktu z normami będącymi wzorcami legalności (*question de droit objectif*)⁴¹⁰. Podstawowym instrumentem służącym wszczęciu postępowania była, i jest w dalszym ciągu, tzw. skarga na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*)⁴¹¹. Stanowi ona „uprzywilejowany instrument zewnętrznej [sądowej] kontroli działań administracji w zakresie stanowienia aktów jednostronnych”⁴¹².

Pod pojęciem skargi na nadużycie władzy rozumie się „środek prawny, za pomocą którego każda osoba, jeśli ma w tym interes, może dochodzić uchylenia przez sąd administracyjny jednostronnego aktu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem (*illégalité*)”⁴¹³. Skarga na nadużycie władzy ukształtowana została *ab initio* przez orzecznictwo Rady Stanu. Z czasem stała się podstawowym

⁴⁰⁷ Zob. T.-X. Girardot, *Le retour à la loi écran devant le juge des référés*, AJDA z 2006, nr 35, s. 1875-1881.

⁴⁰⁸ Zarządzenie RS z dnia 24 stycznia 2001 r. w sprawie *Université Paris VIII* (nr 229501).

⁴⁰⁹ Zarządzenie RS z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie *Allouache* (nr 287777).

⁴¹⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 785.

⁴¹¹ Zob. Ch. Debbsch, F. Colin, dz. cyt., s. 696-721; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 70-76; J. Waline, dz. cyt., s. 612-634.

⁴¹² O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 233.

⁴¹³ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 240.

instrumentem ochrony państwa prawa oraz gwarancji poszanowania prawa przez administrację w sensie szerokim (włącznie z głową państwa, premierem, członkami rządu oraz centralnymi urzędami administracji niezależnej)⁴¹⁴. Określa się ją niekiedy jako „bezwzględna broń przeciw naruszeniu legalności”⁴¹⁵.

Jeśli chodzi o jej istotę, to skarga na nadużycie władzy jest „procesem wytoczonym aktowi [administracyjnemu]”⁴¹⁶, w którym skarżący odgrywa rolę taką, jak „prokurator, gdy żąda kary za przestępstwo”⁴¹⁷. Chodzi w pierwszej kolejności nie tyle o ochronę praw i interesów indywidualnych skarżącego, lecz o ochronę porządku publicznego (*recours d'ordre public*)⁴¹⁸. W tym sensie skarga na nadużycie władzy „powinna być uważana – równie mocno dziś, jak dawniej – za środek (i to środek szczególnie ważny) kontroli, jakiej musi podlegać administracja dla zapewnienia ochrony obiektywnego porządku prawnego (*droit objectif*)”⁴¹⁹. Pozostaje ona podstawowym instrumentem realizacji zasady państwa prawa oraz ochrony porządku prawnego przez sądy administracyjne⁴²⁰. Dlatego też instrument ten określany jest mianem „skargi w interesie publicznym” (*recours d'utilité publique*)⁴²¹. W literaturze z okresu III Republiki wskazywano, że ponieważ nie istniała odrębna (szczególna) skarga pozwalająca uruchomić kontrolę zgodności aktów władzy publicznej z konstytucją (*voie d'action*), to w tym celu „użyta [mogła] być tylko skarga na nadużycie władzy – środek prawny, który normalnie służy kontroli legalności aktów przez sąd; niekonstytucyjność jest tylko jednym z aspektów legalności”⁴²². Po wejściu w życie Konstytucji V Republiki skarga na nadużycie władzy – wobec słabości mechanizmu ochrony Konstytucji przed Radą

⁴¹⁴ J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 17.

⁴¹⁵ D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 58.

⁴¹⁶ E. Laferrière, dz. cyt., t. II, s. 561.

⁴¹⁷ M. Hauriou w uwagach do wyroku RS z dnia 8 grudnia 1899 r. w sprawie *Ville d'Avignon* (przywołuję za R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 187).

⁴¹⁸ D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 60 i 61.

⁴¹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 189; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 703.

⁴²⁰ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 248.

⁴²¹ Ponieważ „[j]est w interesie powszechnym, żeby zgodność z prawem (*légalité*) była przestrzegana” (R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 788).

⁴²² J. Barthélemy, P. Duez, dz. cyt., s. 219 i 220. Autorzy dostrzegali jednak mankament, że „bezpośrednia kontrola konstytucyjności w drodze skargi istnieje tylko w zakresie, w jakim skarga na nadużycie władzy jest dopuszczalna. Wszystkie akty, które są poza zakresem skargi na nadużycie władzy (ustawy, akty parlamentarne, akty rządzenia, akty organów sądownictwa, umowy organów administracyjnych), unikają w efekcie sądowej kontroli konstytucyjności w drodze skargi. W szczególności, nie będzie we francuskim prawie publicznym prawa skargi do sądu w celu kwestionowania konstytucyjności ustaw” (tamże, s. 220).

Konstytucyjną – nadal upatrywana jest jako podstawowe narzędzie zapewnienia zgodności norm⁴²³.

Wskazuje się, że genezy skargi na nadużycie władzy należy poszukiwać w art. 5 ustawy z dnia 7-14 października 1790 r.⁴²⁴, który stanowił, że „zarzuty braku kompetencji (*réclamations d'incompétence*) [podnoszone] w stosunku do ciał administracyjnych nie są w żadnym wypadku objęte właściwością trybunałów [powszechnych] i muszą być wnoszone do króla – szefa administracji ogólnej”⁴²⁵. Pierwszą decyzją Rady Stanu, która (po zatwierdzeniu przez konsulów, zgodnie z regułami systemu *justice retenue*) skutkowałą uchynieniem aktu administracyjnego (zarządzenia prefekta) z powodu braku kompetencji organu i naruszenia prawa materialnego, była decyzja z dnia 17 *brumaire* roku X (tj. 8 listopada 1801 r.) w sprawie *Soucelles*⁴²⁶. „[N]a 5 lat przed utworzeniem sekcji właściwej do rozpoznawania sporów Rada Stanu wykreowała – bez mówienia o tym i bez odwoływania się do żadnego aktu – swoją własną kompetencję do otrzymywania i dopuszczania wniosków o to, aby akt podjęty przez urzędnika administracji został uchylony”⁴²⁷. Dopiero w jednej z decyzji z 1832 r. Rada wskazała wprost ustawę z dnia 7-14 października 1790 r. jako podstawę działania. Z punktu widzenia aktów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne, pojęcie „skargi na nadużycie władzy” użyte zostało po raz pierwszy w dekreście z dnia 2 listopada 1864 r., który wyłączał przymus adwokacki oraz zwalniał od kosztów, jeśli skarga uznana została za zasadną. Skarga na nadużycie władzy znalazła następnie zakotwiczenie w art. 9 ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu, który powierzył temu

⁴²³ M. Duverger, *Le système...*, dz. cyt., s. 429. Warto podkreślić, że po utworzeniu Rady Konstytucyjnej organ ten zasadniczo przeniósł (*transposition*) na grunt postępowania sądowokonstytucyjnego kategorie podstaw oceny zakwestionowanego aktu (*cas d'ouverture*) oraz metody kontroli wypracowane przez Radę Stanu w postępowaniach zainicjowanych skargami na nadużycie władzy. Przeniesienie służyło zapewnieniu racjonalności i efektywności kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną a także wzmocnieniu legitymacji tego organu (zob. A. Vidal-Naquet, *Les cas d'ouverture dans le contrôle de constitutionnalité des lois*, RFDA z 2008, nr 5, s. 899-914).

⁴²⁴ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 175 i 176; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 241-245.

⁴²⁵ *Nota bene* ordonans z 1945 r. o Radzie Stanu, który regulował problematykę postępowania przed sądami administracyjnymi do czasu wejścia w życie w 2001 r. kodeksu o sądownictwie administracyjnym, uchylał m.in. właśnie ustawę z dnia 7-14 października 1790 r. (zob. art. 88 ordonansu z 1945 r. o RS).

⁴²⁶ Zob. J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 18 i 19.

⁴²⁷ Tamże, s. 19.

sądowi orzekanie – ostatecznie (*souverainement*) – o żądaniach uchylenia aktów organów administracji z uwagi na „nadużycie władzy” (*excès de pouvoir*).

W doktrynie zauważa się, że decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 23 stycznia 1987 r. doprowadziła do konstytucjonalizacji skargi na nadużycie władzy, jako środka wyznaczającego jądro kompetencyjne sądów administracyjnych⁴²⁸. W konsekwencji przepis ustawowy, który wyraźnie zamykałby możliwość wniesienia takiej skargi, musiałby być upatrywany jako niekonstytucyjny⁴²⁹. Tezę zdaje się potwierdzać orzecznictwo. Kontrolując przepis, który wyłączał dopuszczalność podważania w trybie skargi na nadużycie władzy decyzji wydanych na podstawie uchwał zgromadzenia prawodawczego Polinezji Francuskiej z uwagi na przekroczenie kompetencji prawodawczych przy uchwalaniu tych uchwał, jeśli od ich opublikowania minęły 4 miesiące, Rada Konstytucyjna orzekła, że już samo takie ograniczenie jest niekonstytucyjne, ponieważ stanowi „ingerencję w istotę (*atteinte substantielle*) prawa do skargi sądowej”⁴³⁰.

Skarga na nadużycie władzy może być wniesiona wyłącznie w celu uzyskania wyroku uchylającego kwestionowany akt i tylko w oparciu o zarzut niezgodności aktu z prawem (*illégalité*). Jednocześnie jednak, spośród środków dostępnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym, skarga ta ma najszerszy zakres zastosowania z uwagi na jej generalny charakter oraz odformalizowanie dostępu do sądu. Przede wszystkim skarga na nadużycie władzy jest dopuszczalna na mocy samych zasad ogólnych prawa. Jak wynika z orzecznictwa, zapoczątkowanego wyrokiem Rady Stanu z dnia 17 lutego 1950 r. w sprawie *Lamotte*, skargą na nadużycie władzy jest skarga, „która jest dopuszczalna nawet w razie braku podstawy w przepisach prawa (*ouvert même sans texte*) przeciw każdemu aktowi administracyjnemu i która ma na celu zapewnienie, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa, poszanowania zasady legalności (*légalité*)”. Co więcej, jeśli przepis ustawy stanowi w sposób ogólny, że na decyzję organu administracyjnego „nie przysługuje środek zaskarżenia”, to takie obostrzenie nie

⁴²⁸ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 702.

⁴²⁹ Zob. P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 115; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 234; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 246 i 247.

⁴³⁰ Decyzja RK nr 96-373 DC z dnia 9 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy organicznej o statusie autonomicznym Polinezji Francuskiej (pkt 85 uzasadnienia).

może być rozumiane jako wyłączające skargę na nadużycie władzy⁴³¹. Jeśli chodzi o przedmiotowy zakres skargi, to obejmuje on każdy akt pochodzący od organu władzy administracyjnej, wydany w wykonaniu uprawnień władzy publicznej i mający charakter aktu jednostronnego (*actes unilatéraux*)⁴³². Dopuszczalny przedmiot kontroli stanowią zarówno decyzje indywidualne, jak i akty o charakterze reglamentacyjnym (ordonanse, dekrety, zarządzenia). Zaskarżeniu podlegają również „decyzje domniemane” (*décisions implicites*) albo z uwagi na bezczynność organu⁴³³, albo wobec podjęcia przez administrację określonych czynności faktycznych⁴³⁴. W trybie skargi na nadużycie władzy nie można już jednak dochodzić podważenia postanowień umowy administracyjnej ani uchylecia wyroku sądowego. Nie są zaskarżalne, co do zasady, decyzje Rady Ministrów w sprawie przyjęcia kierunków polityki państwa w określonej dziedzinie (*décisions de principe*)⁴³⁵, akty przygotowawcze (*actes préparatoires*) do wydania decyzji

⁴³¹ Taką metodę wykładni przyjęła Rada Stanu w sprawie *Lamotte*, uznając, iż przepis ustawy przewidujący, że na decyzję w sprawie koncesji nie przysługuje środek zaskarżenia, nie wyłącza prawa do wniesienia do RS skargi na nadużycie władzy. Innymi słowy, przepis wykluczający możliwość zaskarżenia decyzji administracji może być rozumiany tylko w ten sposób, że wyłącza dopuszczalność odwołania w trybie administracyjnym (*recours administratif*) oraz skargę „pełnej jurysdykcji” (*recours de plein contentieux*) przed sądem; nie wyłącza jednak skargi do sądu administracyjnego na nadużycie władzy. Zob. uwagi do wyroku w sprawie *Lamotte*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 394-398. Stanowisko zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie, m.in. na tle kwestii – rozstrzyganych pozytywnie – dopuszczalności skargi na nadużycie władzy przeciw decyzjom: komisji wyborczej Najwyższej Rady Sądownictwa (tak wyrok ZO RS z dnia 17 kwietnia 1953 r. w sprawie *Falco i Vidaillac*), czy komisji rozstrzygającej o zgodności z prawem wyboru członków Rady ds. Ekonomicznych (tak wyrok RS z dnia 17 maja 1957 r. w sprawie *Simonet*).

⁴³² D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 63.

⁴³³ Ustawa z dnia 17 lipca 1900 r. wprowadziła zasadę, że brak reakcji organu administracyjnego na żądanie podmiotu administrowanego należy – po 4 miesiącach od złożenia wniosku – traktować jako decyzję odmowną (*décision implicite de rejet*). Na mocy art. 21 i art. 22 ustawy nr 2000-321 z dnia 12 kwietnia 2000 r. o prawach obywateli w ich relacjach z administracją (Dz. Urz. nr 0088 z 13.04.2000, s. 5646), okres oczekiwania skrócony został do 2 miesięcy. Rząd został upoważniony do określenia w drodze dekretu wydanego po zasięgnięciu opinii RS, w których wypadkach brak reakcji organu znaczy decyzję pozytywną (*décision implicite d'acceptation*). Te przepisy uległy głębokiej zmianie na podstawie art. 1 ustawy nr 2013-1005 z dnia 12 listopada 2013 r. upoważniającej rząd do uproszczenia relacji między administracją i obywatelami (Dz. Urz. nr 0263 z 13.11.2013, s. 18407). Od czasu jej wejścia w życie zasadą jest, że brak reakcji w ciągu 2 miesięcy znaczy decyzję pozytywną, chyba że z przepisów prawa wynika inaczej. Wyjątek dotyczy w szczególności aktów o charakterze normatywnym (reglamentacyjnym), a także gdy żądanie ma charakter finansowy albo dotyczy relacji między urzędnikiem a administracją.

⁴³⁴ Np. wyrok RS z dnia 12 marca 1986 r. w sprawie *Cusenier* (nr 76147), w którym Rada Stanu uznała, że ogłoszenie przez ministerstwo konkursu na przebudowę obiektu chronionego, wezwanie do składania ofert, a następnie wybór projektu, świadczą o tym, iż została wcześniej podjęta decyzja o wyłączeniu obiektu z wykazu obiektów chronionych (*décision de déclassement*).

⁴³⁵ Wyrok RS z dnia 25 listopada 1977 r. w sprawie *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* (nr 03158).

administracyjnej⁴³⁶, ani wewnętrzne (*mesures d'ordre intérieur*)⁴³⁷, ponieważ nie rodzą bezpośrednich skutków dla sytuacji prawnej jednostki.

Na skuteczność środka ochrony, jakim jest skarga na nadużycie władzy, wpływa także szeroka legitymacja do zainicjowania postępowania. Dostęp do sądu administracyjnego w drodze tej skargi ma bowiem każdy, kto wykaże „interes” w dochodzeniu uchylenia aktu administracyjnego⁴³⁸. W ten sposób w sferze kontroli władzy wykonawczej realizowana jest zasada konstytucyjna, że „[s]połeczeństwo, w którym nie została zapewniona ochrona praw (...), nie ma Konstytucji” (art. 16 Deklaracji z 1789 r.). Zasada ta wymaga przede wszystkim zagwarantowania „prawa osób zainteresowanych do skorzystania z efektywnego środka przed sądem”⁴³⁹. Pojęcie „interesu” do działania jest w tym wypadku rozumiane w sposób możliwie szeroki⁴⁴⁰. W literaturze zauważa się, że skarga na nadużycie władzy „zbliża się” do *actio popularis*⁴⁴¹, lecz nie jest z nią tożsama z uwagi na regułę, że „jeśli nie ma interesu, to nie ma skargi”⁴⁴². „Nie każdy może działać przeciw każdemu aktowi [administracyjnemu]”⁴⁴³. W szczególności nie wystarczy powołać się na „interes”, jaki miałby mieć każdy obywatel w dochodzeniu uchylenia przez sąd niezgodnego z prawem aktu normatywnego. Musi istnieć jakiś „związek” (*lien*) między indywidualną sytuacją wnoszącego skargę oraz treścią kwestionowanego

⁴³⁶ Wyrok ZO RS z dnia 15 kwietnia 1996 r. w sprawie *Syndicats hospitaliers de Bédarieux* (nr 120273). Niezgodność z prawem aktu przygotowawczego może jednak być podnoszona jako zarzut mający prowadzić do podważenia kwestionowanej decyzji. Zob. wyrok RS z dnia 25 lutego 1998 r. w sprawie *Commune d'Évreux* (nr 150708).

⁴³⁷ W przeciwieństwie do aktów przygotowawczych, akty wewnętrzne korzystają z „całkowitego immunitetu jurysdykcyjnego” (B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., s. 125). Wynika to z tego, że – jak uzasadnia się w literaturze – mają niewielki wpływ na „zewnętrzny” aspekt działania administracji, zatem nie ma potrzeby angażować sądu administracyjnego – w myśl zasady: *De minimis non curat praetor* (J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 340 i 341).

⁴³⁸ Początkowo w orzecznictwie istniało rozróżnienie polegające na tym, że jeśli zarzut miałby opierać się na braku kompetencji organu wydającego akt, użyciu kompetencji w celach inne niż te, z uwagi na jakie zostały one organowi powierzone (*détournement de pouvoir*), albo wadliwej formy aktu, wówczas skarżący musiał wykazać jedynie „interes” do działania. Jeśli jednak skarżący dochodził uchylenia aktu z uwagi na materialną niezgodność z ustawą, musiał wykazać naruszenie „prawa nabytego”. Przesłanka naruszenia „prawa nabytego” została jednak ostatecznie zarzucona przez Radę Stanu na początku XX w. (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 242).

⁴³⁹ Decyzja RK nr 96-373 DC z dnia 9 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy organicznej o statusie autonomicznym Polinezji Francuskiej (pkt 83 uzasadnienia).

⁴⁴⁰ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 408-432; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 118 i 119; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 71-73; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 704-706; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 100-108; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 268-284.

⁴⁴¹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 788; tenże, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 194.

⁴⁴² J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 704; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 269.

⁴⁴³ B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 101.

aktu⁴⁴⁴. Skarżący musi mieć „własny” (*propre*) i jednocześnie „rzeczywisty” (*réel*) interes w dochodzeniu uchylenia aktu⁴⁴⁵. Interes ten może przybrać charakter „indywidualny”⁴⁴⁶ lub „zbiorowy”⁴⁴⁷, „materialny”⁴⁴⁸ lub jedynie „moralny”⁴⁴⁹, ale musi być przy tym „słuszny” (*intérêt légitime*)⁴⁵⁰. Rada Stanu dopuszcza również możliwość wniesienia skargi przez organ jednostki samorządu terytorialnego na akt organu administracji rządowej⁴⁵¹.

Skarga na nadużycie władzy jest środkiem odformalizowanym tak co do treści⁴⁵², jak i co do trybu wnoszenia. Nie obowiązuje przymus adwokacki (także na etapie postępowania przed Radą Stanu)⁴⁵³. Skarżący nie ponosi opłat sądowych⁴⁵⁴.

⁴⁴⁴ D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 72 i 73.

⁴⁴⁵ W konsekwencji nie można działać przed sądem administracyjnym na rzecz osoby trzeciej bez wyraźnego upoważnienia udzielonego przez tę osobę albo wynikającego z przepisów prawa (J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 704).

⁴⁴⁶ Gdy kwestionowany akt dotyka indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego.

⁴⁴⁷ Co najczęściej ma miejsce w wypadku skarg stowarzyszeń i organizacji związkowych. Zob. na ten temat uwagi do wyroku RS z dnia 28 grudnia 1906 r. w sprawie *Syndicat des patrons-coiffeurs*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 103-108.

⁴⁴⁸ Gdy kwestionowany akt ma wpływ – bezpośredni lub pośredni – na sytuację majątkową skarżącego. Zob. np. wyrok RS z dnia 13 marca 1987 r. w sprawie *Société albigeoise de spectacles* (nr 55525), z którego wynika, że interes spółki prowadzącej kino w dochodzeniu uchylenia niezgodnego z prawem pozwolenia na budowę nowego kina, stanowi dostateczną podstawę do dochodzenia ochrony przed sądem.

⁴⁴⁹ I tak, np., bycie mieszkańcem gminy wystarczy do wykazania interesu, który daje prawo do wniesienia skargi na nadużycie władzy przeciw uchwale rady miasta o zmianie nazwy ulic (wyrok RS z dnia 19 czerwca 1974 r. w sprawie *Broutin*, nr 88410) lub dekretovi o zmianie nazwy gminy (wyrok RS z dnia 4 kwietnia 1997 r. w sprawie *Marchal*, nr 177987).

⁴⁵⁰ Zob. np. wyrok RS z dnia 22 września 1993 r. w sprawie *Université de Nancy II* (nr 79575), w którym Rada Stanu uznała, że profesor, który świadomie i systematycznie przyznawał oceny końcowe z przedmiotu bez związku z poziomem wiedzy studentów, a przez to naruszał swoje obowiązki zawodowe, nie mógł wykazać interesu, który dawałby mu prawo do kwestionowania przed sądem decyzji organu wydziału o przeprowadzeniu powtórnych egzaminów pisemnych, „mającej na celu odwrócenie skutków jego własnych działań”.

⁴⁵¹ Orzecznictwo zapoczątkowane wyrokiem RS z dnia 18 kwietnia 1902 r. w sprawie *Commune de Nérilès-Bains* (zob. uwagi do tego wyroku [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 56-60). W nowszym orzecznictwie zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie *Kierzkowski* (nr 312553), w którym Rada Stanu *implicite* uznała prawo jednostki samorządu terytorialnego do wniesienia skargi na dekret znoszący niektóre sądy, o ile terytorium okręgu sądowego pokrywałoby się z terytorium jednostki samorządu terytorialnego. Zob. też wyrok RS z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *SNC MSE Le Haut des épinettes* (nr 326367), w którym Rada Stanu wskazała, że gmina mogłaby wnieść skargę na decyzję prefekta o wyrażeniu zgody na budowę parku sześciu elektrowni wiatrowych na terytorium sąsiedniej gminy, o ile wykaże swój własny interes (wpływ na jej indywidualną sytuację); nie wystarczy powołać się na „interes mieszkańców”.

⁴⁵² Z treści skargi musi wynikać: kto jest skarżącym, jaka jest treść żądania, w oparciu o jakie zarzuty strona dochodzi orzeczenia, oraz w jakich okolicznościach faktycznych powstał spór (D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 77-79).

⁴⁵³ Reguła, zgodnie z którą dla sporządzenia i wniesienia skargi na nadużycie władzy nie jest konieczny udział adwokata, obowiązuje od czasu wydania dekretu z dnia 2 listopada 1864 r. W odniesieniu do innego typu sporów przed Radą Stanu obowiązuje, co do zasady, wymóg ustanowienia pełnomocnika spośród adwokatów uprawnionych do występowania przed Radą Stanu i Sądem Kasacyjnym (*avocats aux Conseils*), który znajduje wyjątki w sprawach dotyczących świadczeń z zabezpieczenia społecznego, należności podatkowych i ważności wyborów. Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 388-391; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 75 i 76; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 176 i 177.

Ograniczenia dotyczą jednak terminu. Co do zasady, skarga może być wniesiona przed upływem 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji (w wypadku aktów indywidualnych) albo opublikowania aktu (w wypadku aktu reglamentacyjnego)⁴⁵⁵. Niemniej, „[g]dy upłynie termin skargi, żaden akt wadliwy, nawet jeśli staje się ostateczny, nie korzysta z [przymiotu] niekwestionowalności (*totale impunité*). (...) Dla nielegalnego aktu reglamentacyjnego nie ma nigdy oddechu!”⁴⁵⁶. W wypadku aktów reglamentacyjnych upływ 2 miesięcy od daty ich opublikowania skutkuje zamknięciem dopuszczalności wniesienia skargi bezpośrednio na akt (*voie d'action*). Nie wyklucza jednak możliwości jego kwestionowania przez podniesienie excepcji (*voie d'exception*), że decyzja indywidualna, która stanowi formalnie przedmiot zaskarżenia, była wydana na podstawie i w celu wykonania niezgodnego z prawem aktu reglamentacyjnego⁴⁵⁷. W tym sensie zarzut niezgodności z prawem aktu reglamentacyjnego (ordonansu, dekretu, zarządzenia, itp.) ma charakter nieograniczony czasowo (*perpétuel*)⁴⁵⁸. Zdaniem Rady Stanu, „o ile na poparcie konkluzji sformułowanych przeciw decyzji administracyjnej skarżący mogą podnosić niezgodność z prawem, jaką miałby być dotknięty akt reglamentacyjny, który stał się ostateczny wobec niezakwestionowania go w terminie przewidzianym dla skargi na nadużycie władzy, o tyle taki zarzut może być przyjęty tylko pod warunkiem, że decyzja, której uchylecia się żąda, stanowi akt stosowania [aktu reglamentacyjnego], którego niezgodność z prawem podnosi się w ramach excepcji (*par voie d'exception*), oraz że zgodność [decyzji] z prawem zależy od zgodności z prawem [aktu reglamentacyjnego]”⁴⁵⁹. Upływ terminu powoduje jednak, że w razie uwzględnienia excepcji niezgodności z prawem aktu

⁴⁵⁴ D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 76 i 77; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 178.

⁴⁵⁵ Art. R. 421-1 ust. 1 KoSA. Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 707-709; B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 127; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 157. Brak publikacji aktu reglamentacyjnego albo doręczenia decyzji indywidualnej powoduje, że termin niewniesienia skargi na nadużycie władzy nie zaczyna biec, nawet jeśli zainteresowane osoby widziały, że takie akty zostały wydane (np. wyrok ZO RS z dnia 18 stycznia 1980 r. w sprawie *C.G.T. des cadres techniciens et agents de la direction de la Caisse nationale d'assurance vieillesse*, nr 10352).

⁴⁵⁶ B. Pacteau, *Manuel...*, dz. cyt., s. 123 i 124.

⁴⁵⁷ Podobnie, po upływie terminu na wniesienie skargi na nadużycie władzy skierowanej przeciw aktowi reglamentacyjnemu nie wygasa dopuszczalność wniesienia skargi odszkodowawczej (dla której termin otwiera się z momentem wystąpienia szkody wiążącej się ze stosowaniem aktu reglamentacyjnego).

⁴⁵⁸ Wyrok ZO RS z dnia 15 lipca 1954 r. w sprawie *Comité de Défense des Experts comptables*, potwierdzony m.in. w wyroku ZO RS z dnia 18 stycznia 1980 r. w sprawie *Bargain* (nr 14397). Zob. też R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 598-604.

⁴⁵⁹ Wyrok RS z dnia 19 lutego 1967 r. w sprawie *Société des Établissements Petitjean* (nr 59125).

reglamentacyjnego będącego podstawą wydania zaskarżonej decyzji sąd nie ma kompetencji do uchylenia aktu reglamentacyjnego. Stwierdzenie niezgodności w takim wypadku stanowi jedynie przesłankę odmowy zastosowania aktu reglamentacyjnego oraz uchylenia decyzji indywidualnej jako pozbawionej podstawy prawnej. Rodzi zatem wyłącznie skutki *inter partes*⁴⁶⁰. Niezależnie od tego, na administracji ciąży obowiązek uchylenia lub zmiany aktu reglamentacyjnego niezgodnego z prawem. Takie żądanie może wnieść do organu każdy zainteresowany podmiot, a bezczynność organu otwiera drogę do sądu administracyjnego⁴⁶¹. Względ na potrzebę stabilizacji stosunków prawnych przemawia z kolei za zasadą niewzruszalności decyzji indywidualnych po upływie terminu na wniesienie skargi, nawet jeśli zgodność z prawem tych decyzji jest podważana w postępowaniu, w którym przedmiotem skargi stała się decyzja wydana na ich podstawie (decyzja pochodna). Niemniej, niezgodność z prawem decyzji może uzasadniać zarzut niezgodności z prawem decyzji pochodnej⁴⁶².

Rozpoznając skutecznie wniesioną skargę na nadużycie władzy, sąd administracyjny bada akt pod kątem formalnym („zewnętrznym”), biorąc pod uwagę możliwość naruszenia norm kompetencyjnych (*vice d’incompétence*) oraz wymogów dotyczących procedury (*vice de procédure*) lub formy aktu (*vice de forme*). Akt kontrolowany jest również pod kątem materialnym („wewnętrznym”). Sąd bada, czy akt nie został wydany w innym celu niż ten, ze względu na jaki organ otrzymał kompetencję do działania (*détournement de pouvoir*)⁴⁶³, albo czy nie

⁴⁶⁰ Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 684 i 685; X. Prétot, uwagi do art. 62, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1478; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 215; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 522.

⁴⁶¹ Zob. art. 3 dekretu nr 83-1025 z dnia 28 listopada 1983 r. w sprawie relacji między administracją i jej klientami (Dz. Urz. z 03.12.1983, s. 3492). Zob. też np. wyrok ZO RS z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Vedel i Jannot* (nr 132183 i 142913). W sprawie skarżące żądały od premiera uchylenia niektórych przepisów dekretu o zasadach wjazdu na terytorium Polinezji Francuskiej, wymagającego m.in. złożenia do depozytu określonej sumy pieniężnej przed wjazdem na to terytorium, i – wobec braku działania organu – zaskarżyła „milczącą” decyzję odmowną premiera do Rady Stanu w trybie skargi na nadużycie władzy. Rada Stanu przypomniała, że: „organ właściwy, na wniosek dotyczący uchylenia aktu reglamentacyjnego naruszającego zasadę legalizmu, jest zobowiązany do tego wniosku się przychylić niezależnie od tego, czy akt reglamentacyjny był niezgodny z prawem od dnia jego podpisania, czy też niezgodność z prawem wynika z okoliczności prawnych lub faktycznych, które wystąpiły po tej dacie”. Zob. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 315-319.

⁴⁶² Zob. wyrok RS z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie *Préfet de l’Isère* (nr 171201). Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 604-613; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 174 i 175.

⁴⁶³ Chodzi o wypadek, który może polegać na użyciu kompetencji organu władzy publicznej albo dla osiągnięcia prywatnej korzyści lub realizacji prywatnego celu, albo dla osiągnięcia celu publicznego innego

narusza materialnych postanowień ustawy (*violation de la loi*)⁴⁶⁴. Stwierdzenie niezgodności aktu z prawem (z któregokolwiek z powodów) jest podstawą uchylenia aktu ze skutkiem *erga omnes* oraz, co do zasady, z mocą *ex tunc*. Akt znika z systemu prawnego z mocą wsteczną (*rétroactivement*)⁴⁶⁵. Innymi słowy, od chwili wyroku ma być traktowany tak, „jakby nigdy nie zaistniał”⁴⁶⁶. *Restitutio in integrum* może niekiedy oznaczać „odżycie” aktu generalnego uchylonego na mocy wadliwego aktu⁴⁶⁷. Negatywne konsekwencje wyroku sądowego temperuje zasada, że stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego aktu nie powoduje automatycznie uchylenia aktów wykonawczych lub indywidualnych podjętych na jego podstawie. Stanowi jednak wystarczającą przesłankę uchylenia aktów wykonawczych w odrębnym postępowaniu, jako wydanych bez podstawy prawnej. Ponadto, w drodze orzecznictwa, Rada uznała kompetencję sądu administracyjnego do odstąpienia *in casu* od zasady wstecznego skutku wyroku oraz samodzielnego kształtowania skutków orzeczeń. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie *Association AC!* wskazała, że co prawda „uchylenie aktu administracyjnego skutkuje co do zasady tym, że akt ten uważany jest za nigdy nie

niż cel, z uwagi na który kompetencje zostały powierzone (tak po raz pierwszy w wyroku z dnia 26 listopada 1875 r. w sprawie *Pariset*, którym Rada Stanu uchyliła zarządzenie prefekta o zamknięciu fabryki zapalek, która została zamknięta nie z uwagi na konieczność ochrony zdrowia publicznego, jak przewidywały przepisy o uprawnieniach nadzorczych, lecz w celu wykonania polecenia ministra finansów motywowanego względami podatkowymi). Zob. komentarz do wyroku w sprawie *Pariset*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 27-35. Zob. też R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 1048-1055; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 711-714; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 331-343). W literaturze polskiej H. Izdebski, *Francja...*, dz. cyt., s. 69 i 70.

⁴⁶⁴ Na temat charakteru zarzutów i ich systematyki zob. D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 82-89; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 709-721; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 220-230. Spośród potencjalnych wad aktu administracyjnego, naruszenie reguł kompetencyjnych powinno być podniesione przez sąd z urzędu (*moyen d'ordre public*) na każdym etapie postępowania. Odnosi się to też do wypadku ingerencji przez dekret w materię ustawową.

⁴⁶⁵ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 120; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 237; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 215. G. Vedel i P. Delvolvé precyzują, że „właściwie nie ma potrzeby mówić o retroakcji (*rétroactivité*): niezgodność z prawem, którą był obarczony uchylony akt, istniała od chwili wydania; wobec tego bardzo logiczne jest, że sankcja za tę niezgodność z prawem dotyka aktu od chwili jego wydania” (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 351 i 352).

⁴⁶⁶ Tak w wyroku RS z dnia 26 grudnia 1926 r. w sprawie *Rodière* („[L]es actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus”) Zob. komentarz do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 250-256. Zob. też G. Braibant, *Le droit administratif français*, Paris 1992, s. 250; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 787; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 58; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 722 i 733; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 352.

⁴⁶⁷ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 722. G. Vedel i P. Delvolvé stoją na stanowisku, że ocena, czy występuje skutek w postaci „odżycia”, wymaga analizy *a casu ad casum* okoliczności sprawy. Należy ona do organu, na którym ciąży obowiązek wykonania wyroku sądu administracyjnego (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 354).

mający miejsca (*n'étant jamais intervenu*)”, jednakże „jeśli okazałoby się, że ten retroaktywny skutek uchylecia mógłby rodzić konsekwencje rażąco niewspółmierne z uwagi na, z jednej strony, skutki, jakie ten akt wywołał, i sytuacje, jakie mogły powstać w czasie, kiedy on obowiązywał, oraz, z drugiej strony, interes ogólny mogący uzasadniać tymczasowe utrzymanie w mocy tychże skutków, do sądu administracyjnego należy (...) ocena, czy [okoliczności sprawy] mogą uzasadniać to, by wyjątkowo odstąpić od zasady retroaktywnych skutków uchylecia w trybie sądowoadministracyjnym oraz, w razie odpowiedzi pozytywnej, określenie w wyroku (...), że ogół albo część skutków aktu, wcześniejszych w stosunku do jego uchylecia, mają być traktowane jako ostateczne (*définitifs*) lub, w razie potrzeby, że uchylecie nastąpi w dacie późniejszej, jaką [sąd] określi”⁴⁶⁸.

3.3.3. Pozostałe tryby postępowania przed sądem administracyjnym

Osobną kategorię środków ochrony przed sądem administracyjnym stanowią tzw. skargi „pełnej jurysdykcji” (*recours de pleine juridiction*). Pozwalają one zainteresowanemu dochodzić stwierdzenia rozwiązania umowy administracyjnej niezgodnej z prawem (która jest niezaskarżalna w drodze skargi na nadużycie władzy), zmiany decyzji administracyjnej, orzeczenia obowiązku naprawienia szkody przez administrację, itp.⁴⁶⁹ W tego typu sprawach skarżący może podnosić nie tylko zarzuty niezgodności z prawem, lecz również zarzut niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez administrację czy zarzut „winy” urzędnika za akty i czynności rodzące szkodę. Choć przedmiotem skargi nadal, co do zasady, jest akt administracyjny, to istotą sporów „pełnej jurysdykcji” nie jest uchylecie tego aktu z powodu naruszenia porządku prawnego (zasady legalności), ale ustalenie i ochrona indywidulanego prawa podmiotowego skarżącego. Rola sądu nie ogranicza się do wydawania orzeczeń kasatoryjnych. Rozstrzyga on spór co do istoty sprawy – „tak jak sąd powszechny rozstrzyga spory między podmiotami

⁴⁶⁸ Nr 255886. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Association AC!*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 860-874.

⁴⁶⁹ Zob. O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 235 i 236; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 64-67.

prywatnymi”⁴⁷⁰. Może wydać wyrok reformatoryjny, „zastępując” decyzję organu administracji „swoją własną decyzją”⁴⁷¹.

W sprawach „pełnej jurysdykcji” sąd administracyjny może orzekać o obowiązku naprawienia szkody wynikającej z nielegalnego działania administracji, co rodzi konieczność ustalenia, czy wystąpiła realna szkoda, w jakim wymiarze i czy istnieje związek między szkodą a inkryminowanym działaniem administracji. Sąd ustala, czy po stronie podmiotu administracyjnego istnieje prawo podmiotowe skuteczne wobec administracji (*question de droit subjectif*)⁴⁷², takie jak roszczenie z tytułu umowy administracyjnej lub świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego. Do spraw „pełnej jurysdykcji” należą również sprawy z zakresu prawa daninowego (o ustalenie wysokości podatku), prawa wyborczego (w zakresie których sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem czynności wyborczych, ale również dokonuje w razie potrzeby korekty wyników wyborów), prawa budowlanego (gdy uchylając decyzję mera o uznaniu budowli za ruinę, sąd orzeka co do treści obowiązków właściciela, które mogą polegać na rozebraniu lub dokonaniu określonych napraw) czy prawa azylowego (w których sąd rozstrzyga co do istoty wniosku o przyznaniu azylu), a także sprawy o zmianę nazwiska. W sprawach tych występuje przymus adwokacki. Skutki wyroku w sprawach „pełnej jurysdykcji” mają charakter, co do zasady, *inter partes*⁴⁷³.

Sądy administracyjne rozpoznają też wnioski o wykładnię (*recours en interprétation*) lub stwierdzenie zgodności z prawem (*recours en appréciation de légalité*) aktów⁴⁷⁴. W obu wypadkach ich rolą nie jest wydanie wyroku rodzącego bezpośrednie skutki prawne dla stron, lecz rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, mającego znaczenie dla postępowania głównego, które toczy się przed sądem powszechnym. Kompetencja sądów powszechnych do samodzielnej wykładni lub oceny zgodności z prawem aktów administracyjnych ma charakter ograniczony z uwagi na zasadę rozdziału władzy administracyjnej i władzy sądowej (*principe de*

⁴⁷⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 175.

⁴⁷¹ Tamże, s. 197.

⁴⁷² R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 785.

⁴⁷³ O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 237.

⁴⁷⁴ Zob. O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 246 i 247; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 59 i 60.

la séparation des autorités administrative et judiciaire). W postępowaniach tego typu nie obowiązuje przymus adwokacki. Wniosek o stwierdzenie zgodności z prawem obejmować może zarówno akt jednostronny (indywidualny lub generalny), jak i umowę administracyjną. Orzeczenie sądu administracyjnego, uznające niezgodność z prawem aktu administracyjnego, nie rodzi skutku derogacyjnego (kasatoryjnego) – ma charakter deklaracyjny (*déclaration*).

Wyjątkowo rzadko istota żądania strony dotyczy stwierdzenia nieistnienia (*recours en inexistance*) aktu administracyjnego⁴⁷⁵. Sąd orzeka wówczas, że decyzja – z uwagi na ciężar gatunkowy wad, które ją obciążają – jest „nieważna i niebyła” (*nulle et non avenue*) lub „nie wywoła żadnych skutków prawnych” (*nulle et de nul effet*), a więc w świetle prawa – „nie istnieje”⁴⁷⁶. Niemniej, skutki takiego orzeczenia nie różnią się od skutków stwierdzenia niezgodności z prawem (*annulation*)⁴⁷⁷. Dlatego też nie ma przeszkód formalnych, aby sąd rozpoznał skargę wniesioną w celu uzyskania orzeczenia stwierdzającego nieistnienie aktu jako *de facto* skargę na nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*).

⁴⁷⁵ Zob. G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 252-255.

⁴⁷⁶ O „nieistnieniu” aktu administracyjnego można mówić wówczas, gdy ma miejsce „szczególnie rażąca niezgodność z prawem” (*illégalité particulièrement grave*), skutkująca tym, że akt „w sposób oczywisty nie może być przypisany władzy administracyjnej” (J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 371). Zob. też: R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 790; G. Cornu, dz. cyt., s. 19 i 20; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 125 i 126; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 246; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 59; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 215 i 216; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 263 i 264. W orzecznictwie istotne znaczenie miał wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 31 maja 1957 r. w sprawie *Rosan Girard*, w którym przedmiotem skargi stało się zarządzenie prefekta o stwierdzeniu nieważności wyborów lokalnych. Rada Stanu orzekła, że ponieważ stwierdzenie ważności wyborów należy do sądu administracyjnego (a nie do prefekta), to „z uwagi na doniosłość naruszenia, jakiego dopuściła się władza administracyjna w odniesieniu do kompetencji sądu wyborczego, to zarządzenie musi być uznawane za akt nieważny i niebyły (*nul et non avenue*)”. Zob. szerzej uwagi do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 497-503. W nowszym orzecznictwie zob. wyroki RS: z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie *Conseil d'administration de la ville de Lille* (nr 151116 – Rada Stanu uznała za „nieistniejącą” uchwałę „rady administracyjnej” gminy złożonej z mera i jego zastępców, jako że ciało takie, nieprzewidziane przez przepisy ustawowe, było „pozbawionego istnienia prawnego”); z dnia 28 lutego 1986 r. w sprawie *Commissaire de la République des Landes* (nr 62206 – Rada Stanu stwierdziła, że jest „nieważny i niebyły” akt podjęty formalnie przez mera i przedstawiony jako uchwała rady miejskiej); z dnia 9 maja 1990 r. w sprawie *Commune de Lavaur* (nr 72384 – Rada Stanu orzekła, że uchwała rady miejskiej, która nie była głosowana, jest „nieważna i niewywołująca skutków”, nawet jeśli jej projekt był przedmiotem obrad rady).

⁴⁷⁷ B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 216. Praktyczne znaczenie ma tylko to, że skoro akt „nie zaistniał”, to – teoretycznie – nie mógł upłynąć termin na wniesienie skargi na nadużycie władzy, liczony od dnia publikacji lub doręczenia aktu. W efekcie wszczęcie postępowania przed sądem w wypadku „szczególnie rażącej niezgodności z prawem” aktu administracji jest możliwe po upływie terminu 2-miesięcznego (tak m.in. sprawie *Rosan Girard*). Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 371).

Postępowania przed sądami administracyjnymi o charakterze karnym (*contentieux de la répression*) są niezmiernie rzadkie⁴⁷⁸. W ramach tych postępowań do sądu nie należy ocena aktów lub czynności administracji, lecz nałożenie kar (sankcji pieniężnych) za niektóre typy czynów popełnionych przez podmioty administrowane. Chodzi w pierwszej kolejności o czyny polegające na niszczeniu niektórych kategorii mienia publicznego (*contraventions de grande voirie*). Wyjątkowo do sądu administracyjnego należy również nakładanie sankcji dyscyplinarnych wobec niektórych grup urzędników publicznych⁴⁷⁹. Organy takie jak Najwyższa Rada Sądownictwa, Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej czy Krajowa Rada ds. Szkolnictwa Wyższego i Badań, są sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim orzekają jako sądy dyscyplinarne.

4. Organizacja i skład Rady Stanu

Rada Stanu jest organem liczącym ok. 300 członków, z których 2/3 pełni obowiązki w ramach sekcji, a pozostała część oddelegowana jest do wykonywania zadań w organach i ciałach administracyjnych. Obsługę tego organu zapewnia grono ok. 390 urzędników⁴⁸⁰. Rada Stanu ma przy tym niezmiernie rozbudowaną i złożoną strukturę wewnętrzną. Podzielona jest na 7 sekcji, z których każda pracuje w mniejszych formacjach. Centralną pozycję zajmuje Wiceprzewodniczący Rady, który z uwagi na przysługujące mu kompetencje w zakresie administracji sądami administracji określany bywa „ministrem sądownictwa administracyjnego”⁴⁸¹.

4.1. Ustrój wewnętrzny

4.1.1. Wiceprzewodniczący Rady Stanu

Zgodnie z art. L. 121-1 KoSA do Wiceprzewodniczącego należy kierowanie Radą Stanu. Tytuł „Wiceprzewodniczącego” ma charakter historyczny. Jednak

⁴⁷⁸ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 792; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 134 i 135; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 67 i 68; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. II, s. 60 i 61.

⁴⁷⁹ Zasadniczo bowiem sankcje dyscyplinarne nakładają organy „administracji aktywnej”, a ich decyzje podlegają kontroli sądu administracyjnego.

⁴⁸⁰ <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>

⁴⁸¹ P. Gonod, *Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 117-131.

w niektórych wypadkach obradom Zgromadzenia Ogólnego przewodniczy premier lub, w zastępstwie, minister sprawiedliwości. W praktyce odnosi się to wyłącznie do uroczystych, dorocznych posiedzeń. Ani premier, ani minister sprawiedliwości nie zasiadają nigdy w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Rady w sprawach sądowoadministracyjnych. W razie nieobecności Wiceprzewodniczącego lub wystąpienia przeszkody w wykonywaniu przez niego zadań, zastępuje go przewodniczący sekcji, który ma najwyższe miejsce na wykazie (*tableau*) członków Rady Stanu (z wyjątkiem gdy Zgromadzenie Ogólne lub komisja stała orzekają jako sąd administracyjny, kiedy zastępstwo sprawuje przewodniczący Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych)⁴⁸².

Wiceprzewodniczący powoływany jest na mocy dekretu prezydenta wydanego na wniosek ministra sprawiedliwości i po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów (*décret en Conseil des ministres*). Dekret wymaga kontrasygnaty (art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 Konstytucji). Prezydent ma możliwość wyboru kandydata spośród przewodniczących sekcji oraz radców stanu w służbie zwyczajnej⁴⁸³. Utrwaliła się praktyka, że Wiceprzewodniczący wybierany jest spośród radców stanu o najdłuższym stażu (*principe d'ancienneté*)⁴⁸⁴. Przepisy nie określają długości kadencji. Radca stanu sprawuje tę funkcję do ukończenia 68. roku życia, kiedy przechodzi na emeryturę. Wiceprzewodniczący jest „pierwszym urzędnikiem Francji”⁴⁸⁵. W porządku protokolarnym zajmuje miejsce po członkach rządu, przewodniczących izb parlamentu i Przewodniczącym Rady Konstytucyjnej oraz jako pierwszy wśród urzędników cywilnych i wojskowych. W imieniu korpusów urzędników składa na ręce głowy państwa noworoczne życzenia⁴⁸⁶.

Do Wiceprzewodniczącego należy szereg zadań z zakresu ustalania składów sekcji, zarządzania administracją Rady Stanu i sądów administracyjnych niższej instancji, a także gospodarowania budżetem. Członkowie Rady Stanu przypisywani są do określonej sekcji na mocy zarządzenia Wiceprzewodniczącego, wydawanego

⁴⁸² Art. R. 121-8, art. R. 122-21 ust. 1 oraz art. R. 123-23 ust. 1 KoSA.

⁴⁸³ Art. L. 133-1 KoSA.

⁴⁸⁴ P. Gonod, *Le Conseil d'État et la refondation...*, dz. cyt., s. 61; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 37.

⁴⁸⁵ O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 103.

⁴⁸⁶ J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 65; D. Lochak, *La justice administrative...*, dz. cyt., s. 49.

po uzyskaniu opinii przewodniczących sekcji⁴⁸⁷. Wiceprzewodniczący wydaje wszelkie akty o charakterze wewnętrznym, dotyczące organizacji i funkcjonowania Rady, chyba że przepisy stanowią inaczej⁴⁸⁸. Jest także przełożonym służbowym sędziów administracyjnych i urzędników zapewniających obsługę Rady Stanu⁴⁸⁹. W odniesieniu do członków Rady zastosować może sankcje dyscyplinarne w postaci upomnienia lub nagany⁴⁹⁰. Wiceprzewodniczący przedstawia projekt dochodów i wydatków, negocjuje budżet sądownictwa administracyjnego, a także zapewnia jego wykonanie – tak w części dotyczącej Rady Stanu, jak i w części dotyczącej sądów administracyjnych niższych szczebli⁴⁹¹.

W odniesieniu do sądów niższego szczebla Wiceprzewodniczący, działając w porozumieniu z przewodniczącymi sekcji, przedkłada wniosek o powołanie jednego z członków Rady Stanu w stopniu radcy stanu na funkcję przewodniczącego apelacyjnego sądu administracyjnego. Powołanie na tę funkcję następuje na okres 7 lat na mocy dekretu⁴⁹². Wiceprzewodniczący Rady Stanu zasiada również z urzędu – w charakterze przewodniczącego – w składzie Najwyższej Rady ds. Trybunałów Administracyjnych i Apelacyjnych Sądów Administracyjnych⁴⁹³, będącej organem właściwym w sprawach generalnych i indywidualnych dotyczących sędziów tych sądów⁴⁹⁴. Wiceprzewodniczący określa w drodze zarządzenia liczbę izb w sądach administracyjnych niższych szczebli⁴⁹⁵. Przy nim działa też tzw. misja stała ds. nadzoru nad tymi sądami⁴⁹⁶. Misja ta powierzana jest przez Wiceprzewodniczącego jednemu z radców stanu w Radzie Stanu oraz kilku innym członkom Rady Stanu (referentom lub audytorom) wyznaczonym do pomocy. Wiceprzewodniczący ustala roczny plan wizytacji i zarządza wizytacje *ad hoc*. Może zlecić opracowanie analizy określonego zagadnienia dotyczącego organizacji i funkcjonowania trybunałów administracyjnych i apelacyjnych sądów administracyjnych. Członkowie misji nie

⁴⁸⁷ Art. R. 121-6 KoSA.

⁴⁸⁸ Art. R. 121-7 KoSA.

⁴⁸⁹ Art. R. 121-13 KoSA.

⁴⁹⁰ Art. L. 136-2 ust. 2 KoSA.

⁴⁹¹ Art. R. 121-14 i art. R. 222-11 KoSA.

⁴⁹² Art. L. 222-3 i art. L. 222-4 KoSA.

⁴⁹³ Zob. art. L. 232-1 oraz L. 323-2 KoSA.

⁴⁹⁴ Sędziowie t.a. i a.s.a tworzą odrębny korpus urzędniczy (art. L. 231-2 KoSA).

⁴⁹⁵ Art. R. 221-4 i art. R. 221-8 KoSA.

⁴⁹⁶ Zob. art. L. 111-5, art. R. 112-1 oraz art. R. 221-2 KoSA.

korzystają jednak z żadnych kompetencji władczych wobec kontrolowanych sądów ani uprawnień przełożonych wobec sędziów. Co roku przewodniczący trybunałów administracyjnych i apelacyjnych sądów administracyjnych przedkładają Wiceprzewodniczącemu Rady Stanu sprawozdanie z pracy podległego im sądu⁴⁹⁷.

Wiceprzewodniczący wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretarza Generalnego Rady Stanu i podległego mu sekretariatu⁴⁹⁸. Sekretarz powoływany jest na mocy dekretu prezydenta na wniosek ministra sprawiedliwości. Jednak to Wiceprzewodniczący przedstawia ministrowi kandydatów po zasięgnięciu opinii przewodniczących wszystkich sekcji Rady Stanu. Na Sekretarza Generalnego może być powołany członek Rady Stanu w stopniu radcy stanu lub referenta⁴⁹⁹. Z upoważnienia i pod kontrolą Wiceprzewodniczącego, Sekretarz Generalny zarządza strukturami administracyjnymi Rady Stanu, podejmuje niezbędne środki w zakresie organizacji prac Rady Stanu, a także realizuje zadania związane z zarządzaniem korpusem członków trybunałów i apelacyjnych sądów administracyjnych⁵⁰⁰.

4.1.2. Sekcje

Rada Stanu podzielona jest na Sekcję ds. Sporów Sądowoadministracyjnych oraz 6 sekcji „administracyjnych”, w tym 5 sekcji „resortowych” (Sekcja ds. Wewnętrznych, Sekcja ds. Finansowych, Sekcja ds. Robót Publicznych, Sekcja ds. Społecznych i Sekcja ds. Ogólnoadministracyjnych) oraz Sekcję ds. Sprawozdania Rocznego i Studiów⁵⁰¹.

Sekcje „resortowe” realizują zadania opiniodawczo-doradcze z wyłączeniem tych, które są przekazane Sekcji ds. Sprawozdania Rocznego i Studiów. Na nich spoczywa zasadniczy ciężar sporządzenia i przyjęcia opinii na temat projektów rządowych i propozycji parlamentarnych przesłanych przez przewodniczącego jednej z izb parlamentu. Właściwość przedmiotową sekcji określa zarządzenie wydane, na wniosek Wiceprzewodniczącego, przez premiera w porozumieniu

⁴⁹⁷ Art. R. 222-10 KoSA.

⁴⁹⁸ Zob. B. Stirn, *Le secrétaire général du Conseil d'État*, [w:] *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, red. G. Vedel, 279-287.

⁴⁹⁹ Art. R. 121-9 ust. 2 KoSA.

⁵⁰⁰ Art. R. 121-9 ust. 1 oraz art. R. 121-11 KoSA.

⁵⁰¹ Art. L. 121-3 oraz art. R. 122-1 i art. R. 123-2 KoSA.

z ministrem sprawiedliwości⁵⁰². W skład każdej sekcji „resortowej” wchodzi przewodniczący (powołany na mocy dekretu prezydenta⁵⁰³), co najmniej 6 radców stanu w służbie zwyczajnej (spośród których Wiceprzewodniczący Rady Stanu, po zasięgnięciu opinii przewodniczącego, wskazuje zastępców przewodniczącego), a także referenci i audytorzy⁵⁰⁴. Sekcja obraduje w składach zwykłym (co najmniej 7 członków) lub pomniejszonym (co najmniej 3 członków). Członków składu wyznacza przewodniczący sekcji. Sekcja obraduje też w pełnym składzie, gdy uzasadnia to charakter lub złożoność sprawy⁵⁰⁵. W niektórych wypadkach Wiceprzewodniczący Rady Stanu może przekazać projekt do rozpatrzenia 2 połączonym sekcjom albo, jeśli projekt dotyczy właściwości więcej niż 2 sekcji, utworzyć komisję *ad hoc*, składającą się z przedstawicieli zainteresowanych sekcji „resortowych”⁵⁰⁶. Rządowe projekty ustaw, ordonansów i dekretów, o których mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji, kierowane są, co do zasady, do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu. Na wniosek zainteresowanych ministrów, Wiceprzewodniczącego, przewodniczącego sekcji (komisji) lub samej sekcji (komisji) Zgromadzenie Ogólne rozpatruje też inne sprawy o istotnym znaczeniu⁵⁰⁷. Zgromadzenie obraduje w składzie zwykłym albo pełnym. Skład zwykły tworzą: Wiceprzewodniczący Rady Stanu, przewodniczący wszystkich 7 sekcji (w tym Sekcji ds. Sporów), zastępcy przewodniczących sekcji administracyjnych i jeden z zastępców przewodniczącego Sekcji ds. Sporów, 10 radców stanu z Sekcji ds. Sporów (wyznaczanych co roku spośród jej członków), a także radca stanu z sekcji administracyjnej właściwej przedmiotowo (wyznaczony spośród członków sekcji). Zgromadzenie Ogólne w składzie pełnym tworzą Wiceprzewodniczący Rady Stanu, przewodniczący sekcji i wszyscy radcy stanu. Jednakże każdy członek Rady, który nie wchodzi w skład Zgromadzenia Ogólnego, w tym przede wszystkim referenci i audytorzy, ma prawo uczestniczyć w posiedzeniu Zgromadzenia i zabierać głos;

⁵⁰² Art. R. 123-3 KoSA.

⁵⁰³ Zgodnie z art. L. 133-2 KoSA, przewodniczący sekcji powoływani są w drodze dekretu prezydenta wydanego na wniosek ministra sprawiedliwości i po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów (*décret en Conseil des ministres*). Kandydaci wybierani są spośród radców stanu w służbie zwyczajnej. W praktyce głowa państwa zazwyczaj uwzględnia w tym zakresie sugestie Wiceprzewodniczącego RS.

⁵⁰⁴ Art. R. 123-6 KoSA.

⁵⁰⁵ Art. R. 123-6-1 KoSA.

⁵⁰⁶ Art. R. 123-10 KoSA.

⁵⁰⁷ Art. R. 123-20 KoSA.

nie bierze jednak udziału w głosowaniu, chyba że pełni funkcję sprawozdawcy⁵⁰⁸. Jeśli sprawa ma charakter pilny, projekt opiniuje komisja stała Rady Stanu, w skład których wchodzi Wiceprzewodniczący Rady Stanu, przewodniczący jednej z sekcji „resortowych” (wyznaczony na mocy zarządzenia premiera), przewodniczący innych zainteresowanych sekcji (o ile zajdzie taka potrzeba) oraz po 2 radców stanu z każdej sekcji administracyjnej (wyznaczonych zarządzeniem wydanego po zasięgnięciu opinii przewodniczących sekcji przez Wiceprzewodniczącego RS)⁵⁰⁹.

Funkcję jurysdykcyjną Rady Stanu realizuje Sekcja ds. Sporów Sądowoadministracyjnych. Podzielona jest na 10 izb (*chambres*). W skład Sekcji wchodzi przewodniczący⁵¹⁰, 3 zastępców i – dla każdej z izb – radca stanu w służbie zwyczajnej pełniący funkcję przewodniczącego izby oraz 2 radców stanu w służbie zwyczajnej w charakterze członków składu (*assesseurs*). Do tego członkami Sekcji są radcy stanu w służbie zwyczajnej, referenci oraz audytorzy, którym zostały powierzone zadania sprawozdawcy albo rzecznika generalnego (*rapporteur public*)⁵¹¹. Rada Stanu wydaje wyroki w składach: izby, połączonych izb, Sekcji ds. Sporów albo Zgromadzenia Ogólnego⁵¹². Jeśli sprawa rozpoznawana jest przez skład Sekcji, to skład ten z mocy prawa tworzą przewodniczący Sekcji, 3 jego zastępcy, przewodniczący izb i sprawozdawca⁵¹³. Skład Zgromadzenia Ogólnego w sprawach sądowoadministracyjnych tworzą zaś: Wiceprzewodniczący Rady Stanu, przewodniczący wszystkich sekcji Rady (a więc także przewodniczący sekcji administracyjnych), 3 zastępcy przewodniczącego sekcji ds. Sporów, przewodniczący izby właściwej rzeczowo, 4 innych przewodniczących izb o najdłuższym stażu na tej funkcji i sprawozdawca⁵¹⁴. Zgromadzeniu przewodniczy Wiceprzewodniczący Rady Stanu.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym charakterystyczną instytucją jest rzecznik generalny (*rapporteur public*), który w 2009 r. zastąpił komisarza

⁵⁰⁸ Zob. art. R. 123-13 i art. 123-14 KoSA.

⁵⁰⁹ Art. R. 123-22 KoSA.

⁵¹⁰ Na temat znaczenia przewodniczącego Sekcji ds. Sporów zob. P. Cassia, *Le Président de la Section du contentieux du Conseil d'État*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 125-148.

⁵¹¹ Art. R. 122-2 KoSA.

⁵¹² Art. L. 122-1 ust. 1 oraz art. R. 122-11 KoSA.

⁵¹³ Art. R. 122-18 KoSA.

⁵¹⁴ Art. R. 122-20 KoSA.

rządowego (*commissaire du gouvernement*)⁵¹⁵. Reforma została wymuszona przez kolejne wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komisarz rządowy – którego funkcję pełnił zawsze jeden z członków Rady Stanu – przede wszystkim miał za zadanie przedstawić, na zakończenie rozprawy i bez możliwości replikowania przez strony postępowania, konkluzje zawierające wskazanie zasadniczych problemów prawnych wymagających rozstrzygnięcia oraz propozycję kierunku rozstrzygnięcia. Uczestniczył ponadto w naradzie członków składu orzekającego. Te rozwiązania, wynikające z kilkusetletniej tradycji, nie spełniały, w ocenie Trybunału Strasburskiego, standardów wynikających z art. 6 EKPC⁵¹⁶. Nie bez oporów rządu francuskiego w dniu 7 stycznia 2009 r. został przyjęty dekret zmieniający⁵¹⁷, na mocy którego utworzono – w miejsce komisarza rządowego – funkcję rzecznika generalnego⁵¹⁸. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. L. 7 KoSA „[c]złonek sądu, któremu powierzono funkcje rzecznika generalnego, prezentuje publicznie – przy zapewnieniu pełnej niezależności – swoją opinię na temat problemów, jakie wynikają ze skarg, oraz rozstrzygnięć, jakich wymagają”. Jeśli wyrok ma zapaść po wysłuchaniu konkluzji rzecznika generalnego, przed otwarciem rozprawy strony mają prawo być poinformowane o wnioskach zawartych w konkluzjach⁵¹⁹. Podczas rozprawy, po przedstawieniu konkluzji przez rzecznika generalnego, pełnomocnicy stron mogą przedstawić krótko swoje stanowisko⁵²⁰. W przypadku spraw rozpoznawanych przez Radę Stanu – o ile strona nie wyrazi sprzeciwu, rzecznik generalny może być obecny (*peut assister*) podczas

⁵¹⁵ Zob. D. Chabanol, *Le contradictoire et le commissaire du gouvernement*, RFDA z 2001, nr 17(2), s. 327-331; B. Genevois, *Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion*, RFDA z 2000, nr 16(6), s. 1207-1218; D. Latournerie, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 121-127.

⁵¹⁶ Zob. wyroki Wielkiej Izby ETPC: z dnia 7 czerwca 2001 r. w sprawie *Kress* (nr skargi 39594/98) oraz z dnia 12 kwietnia 2006 r. w sprawie *Martinie* (nr skargi 58675/00). Zob. też uwagi na tle wyroku ETPC w sprawie *Kress* B. Genevois, *Réconfortant et déconcertant*, RFDA z 2001, IX-X, s. 991-999 oraz J.-L. Autin, F. Sudre, *Juridiquement fragile, stratégiquement correct*, RFDA z 2001, IX-X, s. 1000-1009.

⁵¹⁷ Dekret nr 2009-14 z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie rzecznika generalnego w sądach administracyjnych oraz przebiegu rozprawy przed tymi sądami (Dz. Urz. nr 0006 z 08.01.2009, s. 479). Zob. B. Pacteau, *Du commissaire au rapporteur, suite... et à suivre ! À propos du décret du 7 janvier 2009*, RFDA z 2009, I-II, s. 67-71.

⁵¹⁸ Zob. S. Caylet, *Le Rapporteur public ou le dépérissement du commissaire du gouvernement*, RDP z 2010, nr 5, s. 1307-1325; L. Milano, *Douze ans après l'arrêt Kress, la reconnaissance de la spécificité du rapporteur public*, RDP z 2013, nr 5, s. 1123-1136.

⁵¹⁹ Art. R. 712-1 ust. 5 KoSA.

⁵²⁰ Art. R. 733-1 ust. 2 KoSA.

narady składu, lecz nie bierze w niej udziału (*n'y prend pas part*)⁵²¹. Reforma z 2009 r. dostosowała instytucję rzecznika generalnego do wymagań stawianych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵²². Funkcja rzeczników generalnych powierzana jest jednemu z członków Rady Stanu przez Wiceprzewodniczącego RS, na wniosek przewodniczącego Sekcji ds. Sporów, na okres nie dłuższy niż 7 lat⁵²³.

4.2. Członkowie Rady Stanu

Członkowie Rady Stanu tworzą „pierwszy korpus urzędniczy państwa”, który w porządku protokolarnym zajmuje miejsce zaraz za organami politycznymi i Radą Konstytucyjną⁵²⁴. Korpus ten jest odrębny zarówno w stosunku do korpusu sędziów i prokuratorów w sądach powszechnych, jak i w stosunku do członków sądów administracyjnych niższych szczebli. Członkowie Rady Stanu nie są „sędziami” (*magistrats du siège*) w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Zgodnie z art. L. 131-1 KoSA, w zakresie nieuregulowanym w tym kodeksie o sądownictwie administracyjnym, ich status prawny wyznaczają przepisy ogólne o urzędnikach państwowych⁵²⁵. W tym przejawia się w sposób najbardziej wyraźny genetyczny związek Rady Stanu z administracją. W efekcie żaden przepis prawa nie gwarantuje też niezależności i nieusuwalności członków Rady⁵²⁶. W literaturze wskazuje się jednak, że zasada nieusuwalności ma charakter „zwyczaju konstytucyjnego”⁵²⁷.

⁵²¹ Art. R. 733-3 KoSA. W postępowaniach przed trybunałami administracyjnymi i apelacyjnymi sądami administracyjnymi narada składu odbywa się bez udziału stron i rzecznika generalnego (art. R. 732-2 KoSA). Zob. M. Revert, *Positionnement du rapporteur public et des parties dans le procès administratif : théorie(s) et pratiques*, [w:] *La modernisation de la justice administrative en France*, red. M. Paillet, Paris 2010, s. 257-279.

⁵²² Zob. wyrok ETPC z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie *Marc-Antoine* (nr skargi 54984/09, w szczególności § 32). Zob. też B. Pacteau, *Le rapporteur public sauvé des eaux...*, RFDA z 2014, I-II, s. 47-50; J-H. Stahl, *Rapporteur public en 2013 : après l'épreuve, ce qui change, ce qui demeure*, RFDA z 2014, I-II, s. 51-60.

⁵²³ Art. R. 122-5 KoSA.

⁵²⁴ D. Lochak, *La justice administrative*, Paris 1998, s. 49.

⁵²⁵ Ustawa nr 84-16 z dnia 11 stycznia 1984 r. wprowadzająca różne postanowienia statutowe dotyczące służby publicznej państwa (Dz. Urz. z 12.01.1984, s. 271). Zob. D. Chabanol, *Statut et déontologie des magistrats administratifs*, [w:] *La modernisation de la justice administrative en France*, red. M. Paillet, Paris 2010, s. 215-221.

⁵²⁶ Natomiast w przepisach wprost jest mowa o niezależności, bezstronności i niedopuszczalności przeniesienia bez zgody zainteresowanego w odniesieniu do „sędziów” trybunałów administracyjnych i apelacyjnych sądów administracyjnych (zob. art. L. 231-1, art. L. 231-1-1 i art. L. 231-3 KoSA), a także o „nieusuwalność sędziów” Trybunału Obrachunkowego i regionalnych izb obrachunkowych (zob. art. L. 120-1 i art. L. 220-1A KoSF). Na temat statusu sędziów sądów administracyjnych w literaturze polskiej zob. R. Puchta, *Republika Francuska...*, dz. cyt., s. 128-135.

⁵²⁷ O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 102.

Mówi się z tego względu o „faktycznej nieusuwalności”⁵²⁸. Poza „czystkami” związanymi ze zmianą ustroju politycznego (m.in. 1814 r., 1872 r., 1945 r.), nieliczne były próby odwołania pojedynczych osób. Akt odwołania podlegałby zresztą kontroli sądowej Rady Stanu. Ponadto zmiany legislacyjne podejmowane od końca lat 80. XX w. dowodzą tendencji, „by – nie przesadzając, czy sędziowie administracyjni są sędziami (*magistrats*) w rozumieniu Konstytucji – upodabniać ich do sędziów, wzmacniając w ten sposób ich niezależności”⁵²⁹. Art. L. 131-2 KoSA stanowi, że członkowie Rady pełnią funkcje w sposób w pełni niezależny, zachowując godność, bezstronność i integralność oraz powstrzymując się od wszelkiej działalności, która mogłaby rodzić wątpliwości co do nieskazitelnosci ich charakteru.

W skład Rady Stanu wchodzi – zgodnie z art. L. 121-2 KoSA – Wiceprzewodniczący RS, przewodniczący sekcji, radcy stanu w służbie zwyczajnej i nadzwyczajnej, referenci w służbie zwyczajnej i nadzwyczajnej oraz audytorzy I lub II klasy. Członkowie Rady Stanu są ujęci na specjalnym wykazie (*tableau*) w porządku ustalonym, w ramach każdego ze stopni (*grades*), według daty i kolejności powołania. W takim porządku zasiadają na posiedzeniach formacji, których są członkami.

Na mocy art. 13 ust. 3 Konstytucji radców stanu powołuje prezydent. Działa on na wniosek ministra sprawiedliwości. Dekret musi być wcześniej rozpatrzony na posiedzeniu Rady Ministrów⁵³⁰ i wymaga kontrasygnaty (art. 19 Konstytucji). Art. 2 ordonansu z dnia 28 listopada 1958 r. powierza prezydentowi także kompetencje do powoływania pozostałych członków Rady Stanu, mianowicie referentów i audytorów⁵³¹. Swobodę decyzyjną głowy państwa ogranicza zasada

⁵²⁸ Tamże, s. 103. Na temat statusu członków Rady Stanu zob. J.-P. Costa, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 67-102; Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 34-44; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 23-28.

⁵²⁹ J. Vincent i in., *La justice et ses institutions*, Paris 1996, s. 524.

⁵³⁰ Art. L. 133-3 KoSA.

⁵³¹ Ordonans nr 58-1136 z dnia 28 listopada 1958 r. ustanawiający ustawę organiczną dotyczącą powoływania na państwowe stanowiska cywilne i wojskowe (Dz. Urz. z 29.11.1958, s. 10687). Prezydent, jako organ posiadający kompetencje nominacyjne, ma kompetencje do stosowania wobec członków Rady Stanu kar dyscyplinarnych. Karami takimi są upomnienie, nagana, tymczasowe zawieszenie w wykonywaniu funkcji na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, dyscyplinarne przeniesienie w stan spoczynku albo odwołanie z funkcji (art. L. 136-1 KoSA). Sankcje dyscyplinarne nakładane są w drodze dekretu wydanego na wniosek ministra sprawiedliwości i kontrasygnowanego przez premiera. Jednakże zastosowanie sankcji wymaga zasięgnięcia opinii komisji konsultacyjnej złożonej z członków Rady Stanu (art. L. 136-2 ust. 1 KoSA). Kary

naboru członków Rady Stanu spośród absolwentów Krajowej Szkoły Administracji (*École nationale de l'administration*)⁵³² oraz zasada awansowania według stażu służby (*principe de l'ancienneté*). Zasady te są jednocześnie gwarancjami niezależności Rady Stanu⁵³³. Na audytorów II klasy powoływani są absolwenci Krajowej Szkoły Administracji z najlepszymi wynikami końcowymi⁵³⁴. Wyłącznie spośród audytorów II klasy, a więc w całości w ramach ścieżki „wewnętrznej”, powoływani są audytorzy I klasy. O ile wniosek o powołanie formalnie składa minister sprawiedliwości, o tyle kandydatów przedstawia ministrowi Wiceprzewodniczący RS po konsultacjach z przewodniczącymi sekcji⁵³⁵. Referenci są powoływani na wniosek ministra sprawiedliwości, przy czym w 3/4 stanowisk w ramach tego stopnia może być obsadzone wyłącznie kandydatami spośród audytorów I klasy⁵³⁶. I w tym wypadku to Wiceprzewodniczący, po konsultacjach z przewodniczącymi, przedstawia kandydatów⁵³⁷. Gdy chodzi zaś o stanowiska radców stanu w służbie zwyczajnej, to 2/3 z nich jest obsadzana w ramach „ścieżki wewnętrznej”⁵³⁸. Wniosek o powołanie składa minister sprawiedliwości, przy czym po 3 kandydatów na każde wakuujące stanowisko przedstawia Wiceprzewodniczący⁵³⁹. Kandydat musi mieć co najmniej 12 lat stażu na stanowisku referenta albo co najmniej 17 lat stażu ogółem⁵⁴⁰. 1/4 stanowisk referenta oraz 1/3 stanowisk radcy stanu obsadzana jest w ramach ścieżki „zewnętrznej”, przy czym przepisy określają wiek kandydata oraz długość stażu pracy na stanowiskach w administracji cywilnej lub wojskowej. W takim wypadku minister sprawiedliwości musi zasięgnąć opinii Wiceprzewodniczącego Rady⁵⁴¹.

dyscyplinarne upomnienia i nagany mogą być stosowane przez Wiceprzewodniczącego Rady Stanu (art. L. 136-2 ust. 2 KoSA).

⁵³² Jest to kolejny przejaw powiązania sądownictwa administracyjnego z administracją. Sędziowie sądów administracyjnych rekrutowani są bowiem spośród absolwentów placówki zapewniającej wykształcenie i szkolenie ustawiczne urzędników państwowych. Tymczasem w wypadku sędziów sądownictwa powszechnego kandydaci muszą ukończyć odrębną Krajową Szkołę Sędziów i Prokuratorów (*École nationale de la magistrature*).

⁵³³ J. Vincent i in., dz. cyt., s. 525.

⁵³⁴ Art. L. 133-6 KoSA.

⁵³⁵ Art. L. 133-5 oraz art. R. 134-8 KoSA.

⁵³⁶ Art. L. 133-4 KoSA.

⁵³⁷ Art. R. 134-6 KoSA.

⁵³⁸ Art. L. 133-3 KoSA.

⁵³⁹ Art. R. 134-4 KoSA.

⁵⁴⁰ Art. R. 134-3 KoSA.

⁵⁴¹ Art. L. 133-7 KoSA.

Co 2 lata jeden z członków korpusu sędziów sądów administracyjnych niższych szczebli powoływany jest na stanowisko radcy stanu, a co roku – na stanowisko referenta⁵⁴².

Poza członkami Rady Stanu w służbie zwyczajnej (*en service ordinaire*), przepisy umożliwiają egzekutywie powołanie części składu tego organu spośród osób wyróżniających się w swoich dziedzinach. Zgodnie z art. L. 121-4 KoSA, na mocy dekretu prezydenta – wydanego na wniosek ministra sprawiedliwości, po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów i po uzyskaniu kontrasygnaty – powoływani są radcy stanu w służbie nadzwyczajnej (*en service extraordinaire*). Akt powołania wymaga zasięgnięcia opinii Wiceprzewodniczącego Rady Stanu. Radcy stanu w służbie nadzwyczajnej mogą pełnić albo funkcję jurysdykcyjną, albo funkcję opiniodawczą. Nie dotyczy ich zasada podwójnej przynależności (*principe de la double appartenance*). W przeciwieństwie do członków w służbie zwyczajnej, którzy powoływani są dożywotnio, stanowisko radcy stanu w służbie nadzwyczajnej powierzane jest na 5 lat. Nie ma możliwości ponownego wyboru. Przez okres kadencji radca stanu w służbie nadzwyczajnej może być odwołany wyłącznie w trybie dyscyplinarnym; wniosek w tym zakresie może być złożony jedynie przez Najwyższą Komisję Rady Stanu (*Commission supérieure du Conseil d'État*)⁵⁴³. Zgodnie zaś z art. L. 133-9 KoSA Wiceprzewodniczący Rady Stanu może powierzyć – na okres nie dłuższy niż 4 lata – funkcję referenta w służbie nadzwyczajnej m.in. urzędnikowi należącemu do korpusu rekrutowanego spośród absolwentów Państwowej Szkoły Administracji, sędziemu lub prokuratorowi w sądzie powszechnym, profesorowi lub wykładowcy uniwersyteckiemu, a także urzędnikom w służbach izb parlamentarnych, telekomunikacji i poczty, szpitalnictwa, wojska oraz administracji terenowej.

⁵⁴² Art. L. 133-8 KoSA.

⁵⁴³ Art. L. 121-5 KoSA. W skład Komisji wchodzi: Wiceprzewodniczący Rady Stanu (jako przewodniczący), przewodniczący sekcji Rady Stanu, 8 członków Rady Stanu reprezentujących korpus członków Rady Stany (wybranych na 3-letnią kadencję), a także 3 osoby powołane przez prezydenta na okres 3 lat (bez możliwości ponownego powołania) spośród osób niepełniących mandatu parlamentarnego i niebędących członkami Rady Stanu ani korpusu sędziów sądów administracyjnych niższych szczebli (art. L. 132-1 KoSA).

Rozdział IV

Sądowa kontrola aktów władzy wykonawczej

1. Akt organu władzy wykonawczej jako akt administracyjny

W decyzji z dnia 23 stycznia 1987 r.¹, dotyczącej dopuszczalności przekazania sądom powszechnym postępowań zainicjowanych skargami na decyzje Rady ds. Konkurencji, dotychczas należących do kognicji Rady Stanu, Rada Konstytucyjna wskazała na to, że istnieje konstytucyjnie chroniony zakres kompetencji zastrzeżonych dla sądów administracyjnych. Uwzględnivszy „francuską koncepcję podziału władz”, przyjęła, że do zasad podstawowych rozpoznanych przez ustawy Republiki (mających moc konstytucyjną) należy zasada, w myśl której sądy administracyjne są właściwe do rozstrzygania, w ostatniej instancji, o nieważności lub zmianie decyzji wydanych w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej, chyba że sprawa ze względu na jej „naturę” podlega rozpoznaniu przez sądy powszechne. Pojęcia użyte w tezach zawartych w orzecznictwie, takie jak „decyzja”, „akt administracyjny”, „władza administracyjna” czy „uprawnienia władzy publicznej”, należą do podstawowych pojęć z zakresu prawa publicznego, których treść została wypracowana w judykatach Rady Stanu i doktrynie administracyjnoprawnej. Na przestrzeni wieków proponowane były różne sposoby definiowania „aktu administracyjnego” oraz kryteria wewnętrznej systematyzacji tej kategorii aktów władzy publicznej². Ustalenia w tym zakresie musiały wiązać się z odpowiedzią na pytanie, czym jest „administracja”. Dla autorów, którzy przyjmowali perspektywę jedności prawa publicznego (konstytucyjnego i administracyjnego), konstytucja stanowiła punkt wyjściowy dla formułowania tez. Jak stwierdzali G. Vedel i P. Delvolvé, „ani z punktu widzenia dydaktycznego, ani teoretycznego, administracja i prawo

¹ Nr 87-224 DC.

² Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 491-572; P. Delvolvé, *La définition des actes administratifs*, RFDA z 2016, I-II, s. 35-39. W literaturze polskiej A. Szpor, dz. cyt., s. 38-47.

administracyjne nie mogą być definiowane w sposób autonomiczny. Wyłącznie wychodząc od Konstytucji, można skonstruować ich definicję”³.

Rozumienie pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” jest więc determinowane „francuską tradycją konstytucyjną, przywiązaną od 1789 r. aż do 1958 r. (...) do supremacji ustawy i nieograniczonego charakteru domeny ustawy, co wpływa na definicję administracji i prawa administracyjnego jako [pojęć] odwołujących się do pojęcia władzy wykonawczej”⁴. Wykonywanie ustawy „zakłada co do zasady, że organy rządowe ustanowią regulację (*réglementation*), która sprecyzuje sposób stosowania ustawy, podejmą w razie konieczności działania w celu utworzenia struktur administracji wymaganych przez ustawę i powołania funkcjonariuszy odpowiedzialnych [za wykonanie ustawy], zapewnią ewentualnie konieczną infrastrukturę, itd.”⁵ W literaturze przyjmuje się, że pojęcie „administracja” (w konsekwencji – „akt administracyjny”) z ustrojowego punktu widzenia należy wiązać z dwoma kryteriami: organicznym oraz materialnym⁶. Kryterium organiczne pozwala wykluczyć z zakresu pojęcia „administracja” organy władzy publicznej składające się na władzę ustawodawczą i władzę sądową oraz skoncentrować się na organach egzekutywy (rządzie) i podporządkowanych służbach. W tym ujęciu „aktem administracyjnym” (*acte administratif*) jest „jeden z [typów] aktów wydawanych przez organy państwa (obok ustaw i orzeczeń sądowych), a konkretnie przez władzę wykonawczą”⁷. Przecistawiany jest „aktom ustawodawczym” (*actes législatifs*) oraz „aktom władzy sądowej” (*actes judiciaires*)⁸. „Administracją” w sensie materialnym (funkcjonalnym) nie będą takie działania rządu, które dotyczą stosunków dyplomatycznych oraz jego relacji z parlamentem i sądami, i które jednocześnie nie polegają na wykonywaniu zadań władzy publicznej⁹. Do „administracji” w rozumieniu konstytucyjnym należy, zdaniem R. Chapusa, „ogół działań rządu i organów zdecentralizowanych, które nie

³ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 25. Zob. A. Lanza, *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris 1984; B. Stirn, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris 1989.

⁴ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 25.

⁵ Tamże, s. 29.

⁶ Tamże, s. 33. Zob. też H. Izdebski, *Francja...*, dz. cyt., s. 59-61.

⁷ A. Szpor, dz. cyt., s. 20.

⁸ G. Cornu, dz. cyt., s. 29.

⁹ Innymi słowy, „administracja nie jest jedynym zadaniem egzekutywy, lecz administracja jest wyłącznie zadaniem egzekutywy” (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 34)

wiążą się z kierowaniem stosunkami międzynarodowymi oraz relacjami z innymi władzami publicznymi (*pouvoirs publics*) i są wykonywane w charakterze władzy publicznej (*puissance publique*)”¹⁰. Podobnie kwestię tę ujmują G. Vedel oraz P. Delvolvé. Ich zdaniem, „administracją jest wykonywanie władzy wykonawczej z wyjątkiem tego, co dotyczy relacji egzekutywy z innymi organami konstytucyjnymi państwa oraz relacji między państwami i podmiotami prawa międzynarodowego”¹¹. W pierwszej kolejności chodzi o nakaz zapewnienia wykonania ustaw¹².

Działania tak rozumianej administracji mogą przyjąć różne formy prawne. Zasadnicze rozróżnienie polega na tym, czy akt jest jednostronnym wyrazem woli organu (*acte unilatéral*), czy stanowi też wynik zgodnych oświadczeń co najmniej dwóch podmiotów prawa, z czego jednym jest organ administracji (*contrat administratif*). Akty jednostronne mogą kształtować sytuację prawną podmiotu zewnętrznego wobec administracji (*décisions*) albo – jak choćby akty prawa wewnętrznego – nie wywoływać takich skutków (*actes non décisives*)¹³. Kontroli sądu administracyjnego podlegają jedynie decyzje, które kształtują sytuację prawną podmiotów zewnętrznych przez nałożenie na nie obowiązków lub przyznanie im uprawnień (*décision exécutoire*); akty niemające takiego charakteru nie są aktami dającymi prawo do skargi (*actes faisant grief*)¹⁴. Do „decyzji”, rozumianych jako jednostronny akt administracyjny kształtujący indywidualną sytuację prawną, należą zarówno decyzje kierowane do określonego podmiotu (*décisions individuelles*) lub kilku podmiotów imiennie oznaczonych (*décisions collectives*),

¹⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 4. Na marginesie należy dodać, że poza zakresem pojęcia „aktu administracyjnego” będą te akty administracji (rozumianej w sensie organicznym), które dotyczą władztwa nad mieniem publicznym, niebędącym mieniem użyteczności publicznej (*gestion du domaine privé*). Aktem administracyjnym będą jednak akty pochodzące od podmiotów prawa prywatnego wydane w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej (zob. tamże, s. 533-541).

¹¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 37.

¹² Jak wskazują G. Vedel i P. Delvolvé, „administracja jest w istocie działaniem władzy wykonawczej. Wykonywanie władzy reglamentacyjnej, podobnie jak [podejmowanie] każdego innego działań administracyjnych, stanowi «wykonywanie ustaw»” (ciż, dz. cyt., t. I, s. 52). Po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r., która przyznaje władzy wykonawczej możliwość stanowienia samoistnych aktów normatywnych (art. 37 ust. 1), tak rozumiana administracja wykracza poza „wykonywanie ustaw” w sensie ścisłym (zob. tamże, s. 56).

¹³ Zob. B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 116-134.

¹⁴ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 502 i 511; Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris 2005, s. 261-263; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 338 i 339; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 240-242. Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt niemający charakteru decyzji nie oznacza, że administracja w zakresie wydawania tego aktu nie jest związana zasadą legalizmu (B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 117).

jak i decyzje o charakterze generalnym (normatywnym)¹⁵, określane jako „akty reglamentacyjne” (*actes réglementaires*) lub „rozporządzenia” (*règlements*)¹⁶. Akt reglamentacyjny jest „aktem administracyjnym – decyzją podlegającą wykonaniu (*décision exécutoire*) – wydanym przez szefa władzy administracyjnej lub, w wypadku pochodnych aktów reglamentacyjnych, przez podległe organy administracji. Jednocześnie z materialnego punktu widzenia akt reglamentacyjny wyróżnia się z ogółu aktów administracyjnych tym, że zawiera normy generalne i abstrakcyjne (*prescriptions générales et impersonnelles*), i przez to stanowi przeciwieństwo aktów administracyjnych o charakterze niereglamentacyjnym”¹⁷. Innymi słowy, aktem administracyjnym o charakterze reglamentacyjnym są akty wydawane przez organy władzy wykonawczej w celu wykonania kompetencji prawodawczych¹⁸. „Tak jak ustawy, akty reglamentacyjne podlegają wykonaniu i wiążą zarówno organy administracyjne zobowiązane do ich wykonania, jak i obywateli, jeśli ci są ich bezpośrednimi adresatami”¹⁹.

Kompetencja do stanowienia administracyjnych aktów abstrakcyjnych i generalnych musi mieć podstawę w przepisach prawa²⁰. Pierwotnym źródłem

¹⁵ Te dwie kategorie różni m.in.: 1) sposób ogłoszenia (akty reglamentacyjne podlegają publikacji w dzienniku urzędowym, podczas gdy akty niereglamentacyjne są co do zasady doręczane; 2) skutki prawne (akty reglamentacyjne nie stanowią źródła „praw nabytych”, które nabywa się jedynie na podstawie aktów indywidualnych); 3) reżim sądowej kontroli (prawo do podniesienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym zarzutu niezgodności z prawem aktu reglamentacyjnego nie „przedawnia się”; większość aktów reglamentacyjnych podlega kontroli „w pierwszej i ostatniej instancji” bezpośrednio przed Radą Stanu – wyjątki dotyczą aktów prawa lokalnego, z tym że wówczas Rada Stanu jest sądem odwoławczym, z pominięciem apelacyjnych sądów administracyjnych). R. Chapus wyróżnia ponadto „akty pośrednie” (*actes intermédiaires*), czy „akty specyficzne” (*actes d'espèce*), ustanawiające „normy ani nie indywidualne, ani nie generalne”, znajdujące zastosowanie „w określonej sytuacji albo do określonego procesu”, jak np. dekret o zwołaniu wyborców do udziału w określonej procedurze wyborczej, dekret o rozwiązaniu rady miejskiej, zarządzenia w sprawie otwarcia konkursu na stanowisko publiczne i wyznaczające datę postępowania konkursowego, akty zmieniające granice jednostek samorządu terytorialnego lub okręgów wyborczych, czy decyzja o uznaniu danej inwestycji za dokonywaną na cele publiczne (*d'utilité publique*) i stanowiąca podstawę do wszczęcia postępowań wywłaszczeniowych. Akty takie „aktywują” w konkretnej sprawie obowiązujące generalnie i abstrakcyjnie normy zawarte w ustawach i aktach reglamentacyjnych (R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 527-533). Na temat klasyfikacji aktów administracyjnych zob. też J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 348 i 349; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 135-141; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 269-272.

¹⁶ Zasadność tłumaczenia pojęcia „acte réglementaire” („règlement”) jako „akt reglamentacyjny” analizował w literaturze polskiej A. Szpor dz. cyt., s. 50-59.

¹⁷ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 50. Podobnie „akt reglamentacyjny” definiują R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 526; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 606; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 136 i 137.

¹⁸ G. Cornu, dz. cyt., s. 20; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 270.

¹⁹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 609.

²⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 650. Wyjątek dotyczy kompetencji prawodawczych premiera w zakresie ochrony porządku publicznego (*pouvoir réglementaire de police*) oraz ministrów

kompetencji prawodawczej (*pouvoir réglementaire général*) organów władzy wykonawczej jest konstytucja ²¹, wobec czego kwestia kontroli sądowoadministracyjnej tych aktów nie jest zagadnieniem neutralnym konstytucyjnie ²². Funkcja wykonywania ustaw przez stanowienie prawa oraz korzystanie z innych instrumentów władztwa administracyjnego w indywidualnych sprawach jest funkcją konstytucyjną. Organy egzekutywy są naczelnymi organami administracji, które wykonują jednocześnie władzę administracyjną z upoważnienia konstytucyjnego. Cięży na nich – egzekwowany przez sądy administracyjne – nakaz poszanowania przepisów konstytucyjnych, które wyznaczają formalne (kompetencyjno-proceduralne) oraz materialne granice działania władzy wykonawczej (w tym w sferze prawodawstwa) ²³. Zdaniem F. Batailler, można przy tym mówić o istnieniu zasady konstytucyjnej, ściśle związanej z „demokratyczną strukturą prawa francuskiego”, zgodnie z którą każda jednostka ma prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego na akt administracyjny kształtujący prawa i obowiązki (*acte faisant grief*). Kompetencja sądu administracyjnego do rozpoznania skargi ma charakter reguły porządku publicznego (*d'ordre public*) ²⁴.

Od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu, która (w art. 9) powierzyła Radzie Stanu orzekanie w sprawie wniosków o uchylenie z uwagi na nadużycie władzy „aktów różnych organów administracji”, nie budziła nigdy wątpliwości kwestia kognicji sądu administracyjnego do oceny indywidualnych aktów administracyjnych – niezależnie od pozycji ustrojowej organu, który je wydał. Inaczej prezentowała się sprawa dopuszczalności kontroli aktów normatywnych wydawanych przez egzekutywę na podstawie przyznanej kompetencji reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire*). W świetle postanowień kolejnych aktów konstytucyjnych

w zakresie regulacji funkcjonowania podlegających im służb administracji, które to kompetencje potwierdzone zostały – niejako „obok” regulacji konstytucyjnej” – w orzecznictwie Rady Stanu.

²¹ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 211.

²² W literaturze wskazuje się, że problematyka wydania aktów reglamentacyjnych jest materią konstytucyjną na tej samej zasadzie, jak problematyka uchwalania ustaw. Konstytucja „rozpoznaje obok władzy do stanowienia ustaw, którą przyznaje parlamentowi (w imieniu ludu) jako władzy ustawodawczej, istnienie władzy reglamentacyjnej (polegającej na ustanawianiu aktów reglamentacyjnych), którą rozdziela między różne organy należące do władzy wykonawczej” (L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 210).

²³ F. Batailler, dz. cyt., s. 202.

²⁴ Tamże, s. 42.

obowiązujących od końca XVIII w. stanowienie prawa przez władzę wykonawczą zawsze podporządkowane było zadaniu tej władzy, polegającemu na zapewnieniu wykonania ustaw²⁵. Treść kompetencji prawodawczej konkretyzowała się *a casu ad casum* w związku z przepisem upoważniającym, jaki był zawarty w ustawie, natomiast granice tej kompetencji wyznaczał zakres przedmiotowy (szerokość) oraz stopień szczegółowości (głębokość) wykonywanej ustawy. Z powodu wyłącznie wykonawczego charakteru aktów reglamentacyjnych i ich funkcjonalnego powiązania z ustawą, w literaturze z II poł. XIX w. formułowano koncepcję rozróżnienia, z jednej strony, „władzy ustawodawczej” (*autorité législative*), rozumianej jako całość aktywności prawodawczej w państwie²⁶, oraz, z drugiej strony, „władzy administracyjnej” (*autorité administrative*), polegającej na podejmowaniu przez organy aparatu administracyjnego – na podstawie i w granicach określonych przez akty normatywne („ustawodawcze”) – decyzji indywidualnych i czynności faktycznych²⁷. Prezentowano jednocześnie tezę o istnieniu „ustawy w sensie materialnym” (*loi matérielle*), czyli całokształtu regulacji dotyczącej danej dziedziny, na którą składały się akty uchwalone przez parlament zgodnie z przewidzianym w konstytucji trybem ustawodawczym (ustawy

²⁵ Zob. art. 44 Konstytucji z 1799 r. („Rząd proponuje ustawy i ustanawia rozporządzenia [*règlements*] niezbędne w celu zapewnienia ich wykonania”); art. 14 Karty Konstytucyjnej z 1814 r. (król „wydaje rozporządzenia i ordonanse w celu zapewnienia wykonania ustaw i bezpieczeństwa kraju”); art. 13 Karty Konstytucyjnej z 1830 r. (król „wydaje rozporządzenia i ordonanse konieczne do wykonania ustaw, jednak bez możliwości zawieszania ustaw jako takich ani zwalniania od [obowiązku] ich wykonania”); art. 49 ust. 2 w związku z art. 43 Konstytucji II Republiki z 1848 r. (prezydent „nadzoruje i zapewnia wykonanie ustaw”); art. 14 Konstytucji II Cesarstwa z 1870 r. (cesarz jako głowa państwa (*chef de l'État*) „wydaje rozporządzenia i dekrety konieczne do wykonania ustaw”); art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy konstytucyjnej z 1875 r. o organizacji władz (prezydent „nadzoruje i zapewnia wykonanie ustaw”), a także art. 47 ust. 1 Konstytucji IV Republiki z 1946 r. („Przewodniczący Rady Ministrów zapewnia wykonanie ustaw”).

²⁶ Z punktu widzenia klasycznego rozumienia zasady podziału władz, dominującego w doktrynie francuskiej okresu Rewolucji, „idea powierzenia wykonywania funkcji prawodawczej (*fonction normative*) organom władzy wykonawczej (...) jest właściwie niewyobrażalna. Te bowiem [organy] nie powinny być upoważnione przez Konstytucję, ani nawet przez ustawę, do stanowienia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Funkcja wykonawcza (*fonction exécutive*) rozumiana jest wyłącznie wąsko jako funkcja stosowania (*fonction d'application*) w sensie ścisłym (a nie wykonywania [*fonction d'exécution*]) ustawy, ograniczona w całości do podejmowania czynności materialnych albo decyzji indywidualnych koniecznych do jej stosowania” (L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel*..., dz. cyt., s. 210). Szybko okazało się jednak, że postanowienia ustawowe są do tego stopnia ogólne, że z reguły nie nadają się do samodzielnego stosowania i wymagają skonkretyzowania w aktach normatywnych pośrednich między ustawą i aktami jej stosowania. W ten sposób funkcja rządu wykroczyła poza ramy „funkcji stosowania” ustawy i stała się „funkcją wykonywania”, zawierającą w sobie w sposób konieczny upoważnienie do stanowienia wykonawczych aktów normatywnych (*actes réglementaires*), a więc upoważnienie do korzystania z „władzy reglamentacyjnej”. Władza do stanowienia aktów normatywnych przez rząd, oparta początkowo na praktyce, doczekała się konstytucjonalizacji w Karcie z 1814 r. (tamże, s. 210 i 211).

²⁷ Zob. uwagi F. Batailler, dz. cyt., s. 197 i 198.

w sensie formalnym) oraz akty reglamentacyjne wydane na podstawie upoważnienia parlamentu²⁸ i regulujące zagadnienia o szczegółowym charakterze²⁹. Oba typy aktów miałyby jednak, jako komplementarne wobec siebie, podlegać temu samemu reżimowi prawnemu³⁰. W tym ujęciu organy, usytuowane z ustrojowego punktu widzenia w strukturze egzekutywy, pełniły z punktu widzenia funkcjonalnego jednocześnie „funkcję ustawodawczą” (*fonction législative*) oraz funkcję *stricte* administracyjną (*fonction administrative*). O ile nie ulegało wątpliwości, że sfera realizacji funkcji administracyjnej w znaczeniu wąskim podlega kontroli sądu administracyjnego, o tyle kwestia jurysdykcji tego sądu w odniesieniu do aktów reglamentacyjnych – stanowiących formę realizacji „władzy ustawodawczej” *sensu largo* – nie była oczywista. Z założenia bowiem sąd administracyjny wzbraniał się przed ingerencją w sferę „ustawy”.

Zgodnie z orzecznictwem dominującym w połowie XIX w. Rada Stanu nie uznawała się za organ właściwy do kontroli aktów prawodawstwa rządowego. Przyjmowała bowiem, że rozporządzenia administracji publicznej wydawane są na podstawie upoważnienia udzielonego przez parlament w ustawie, natomiast rolą sądu administracyjnego nie jest kontrola woli ustawodawcy, z czego wynika, że do kompetencji tego sądu nie może należeć kontrola rozporządzeń³¹. Z czasem dopuściła możliwość kwestionowania – pośrednio – legalności rozporządzeń

²⁸ Chodziło wówczas przede wszystkim o tzw. rozporządzenia administracji publicznej, wydawane w formie dekretu szefa egzekutywy, po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu, w celu określenia „warunków stosowania ustawy” (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 273). Miały one najwyższą moc prawną w hierarchii aktów reglamentacyjnych. Obecnie kategoria ta zanikła. Jej odpowiednik stanowią „dekrety w Radzie Stanu” (*décrets en Conseil d'État*) wydawane po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu lub właściwej sekcji administracyjnej Rady Stanu.

²⁹ Niekiedy akty reglamentacyjne administracyjne określane były jako „ustawy w sensie materialnym” z uwagi na podobieństwo wynikające z charakteru generalnego i abstrakcyjnego (normatywnego) ich postanowień. Jak jednak wskazują G. Vedel i P. Delvolvé, „[t]en punkt widzenia, choć nie jest niewłaściwy, to nie ma znaczenia, jakie chciano by mu przypisać”, ponieważ francuskie prawo publiczne „przykłada większą uwagę do rozróżnień i kryteriów «formalnych», niż do rozróżnień i kryteriów «materialnych»” (ciż, dz. cyt., t. I, s. 271).

³⁰ W aktualnych warunkach ustrojowych koncepcja taka byłaby tym bardziej uzasadniona, że wobec istotnego wzmocnienia efektywności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, sprawowanej przez Radę Konstytucyjną, „możemy mieć wątpliwości, czy definicja ustawy jako «władzy pierwotnej» (*puissance initiale*) pozostaje aktualna. W ten sposób, paradoksalnie, tendencja do «zrównania» ustawy i rozporządzenia urzeczywistnia się, jednakże nie – jak zakładano w 1958 r. – przez «dowartościowanie» rozporządzenia, lecz przez «degradację» ustawy. Ustawa i rozporządzenie pozostają aktami o różnej mocy prawnej, lecz jednocześnie charakteryzującymi się – tak jedno, jak i drugie – «podległością» [aktom o wyższej mocy prawnej] oraz podporządkowaniem kontroli sądowej” (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 335).

³¹ W połowie XIX w. Rada Stanu dopuszczała już jednak możliwość wnoszenia skarg na nadużycie władzy przeciw aktom reglamentacyjnym o mocy niższej niż rozporządzenia administracji publicznej, wykonawcze w stosunku do tych ostatnich.

administracji publicznej w toku postępowania o stwierdzenie niezgodności z prawem wydanych na ich podstawie decyzji indywidualnych (*voie d'exception*)³². Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 maja 1872 r. o reorganizacji Rady Stanu orzecznictwo stało się dużo bardziej aktywne w podejściu do aktów normatywnych, co przełożyło się na poszerzenie zakresu kontroli sądowej nad aktami prawodawstwa rządowego³³. W wyroku z dnia 6 grudnia 1907 r. w sprawie *Compagnie des chemins de fer de l'Est* Rada Stanu uznała się za sąd właściwy do badania skarg wniesionych bezpośrednio przeciw aktom reglamentacyjnym (*voie d'action*) nawet wówczas, gdyby były wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Stwierdziła, że „choć akty głowy państwa ustanawiające rozporządzenia administracji publicznej wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, a w efekcie stanowią w całej rozciągłości wykonanie kompetencji, które w określonej sprawie zostały przyznane rządowi przez ustawodawcę, to jednak nie są one wyłączone spod zakresu skargi [na nadużycie władzy] przewidzianej w przywołanym art. 9 [ustawy z dnia 24 maja 1872 r.], ponieważ pochodzą od władzy administracyjnej”. Z tego względu „do Rady Stanu, działającej jako sąd administracyjny, należy badanie, czy przepisy ustanowione w rozporządzeniu administracji publicznej mieszczą się w granicach przyznanych [administracji] kompetencji”³⁴.

O uznaniu kognicji sądu administracyjnego przesądziło tym samym kryterium organiczne (formalne), czyli umiejscowienie organu wydającego akt w strukturze władzy administracyjnej. Rada Stanu odrzuciła *implicite* koncepcję, że dekret wykonawczy do ustawy miałby być – jako akt normatywny „przedłużający” (z woli parlamentu) regulację ustawową – formą sprawowania „władzy ustawodawczej”, w zakresie której sąd administracyjny nie ma kompetencji³⁵. Dała

³² Decyzja z dnia 13 maja 1872 r. w sprawie *Brac de la Perrière*.

³³ W wyroku z dnia 6 stycznia 1888 r. w sprawie *Salle*, Rada Stanu uznała dopuszczalność kontroli legalności formalnej (proceduralnej) rozporządzeń administracji publicznej, z kolei w wyroku z dnia 1 kwietnia 1892 r. w sprawie *Commune de Montreuil-sous-Bois*, dopuściła możliwość kwestionowania w trybie skargi na nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*) decyzji podjętych na podstawie rozporządzenia administracji publicznej, otwierając tym samym drogę do pośredniej oceny ich legalności materialnej. Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 198; A. Szpor, dz. cyt., s. 136.

³⁴ Nr 04244. Zob. uwagi do wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 109-115.

³⁵ W konkluzjach do sprawy *Compagnie des Chemins de fer de l'Est* komisarz rządowy – J. Tardieu wskazywał, że akty o charakterze reglamentacyjnym, „nawet jeśli podejmowane są w oparciu o wyraźną

pierwszeństwo formalnemu (organicznemu) rozumieniu zasady podziału władz (art. 16 Deklaracji z 1789 r.) przed – postulowanym wcześniej przez doktrynę – jej funkcjonalnym (materialnym) ujęciem. Nawet wówczas, gdy organ władzy administracyjnej korzysta z kompetencji prawodawczych na podstawie i w zakresie upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę, nie przestaje być organem władzy wykonawczej, którego działalność podlega – zgodnie z zasadą podziału władz – kontroli sądu administracyjnego. Stanowienie prawa przez organ egzekutywy (głowę państwa lub szefa rządu) w oparciu o „delegację ustawową” nie czyni automatycznie z tego organu władzy ustawodawczej. O ile parlament może udzielać upoważnienia do stanowienia norm prawnych przez egzekutywę, wyznaczając tym samym *in casu* zakres jej kompetencji prawodawczych, o tyle nie może delegować na nią swojej „natury”³⁶. Odnosi się to także do tych wypadków, gdy organ egzekutywy wydaje, na podstawie upoważnienia blankietowego, dekret ustawodawczy (*décret-loi*), normując pewne zagadnienie w miejsce ustawodawcy³⁷. Upoważnienie nie oznacza transferu prerogatyw, które należą do parlamentu³⁸. Nie modyfikuje charakteru ani organu, ani wydanego przez niego aktu, ponieważ ich kwalifikacja jest determinowana treścią postanowień konstytucji. Wydając akt normatywny na podstawie delegacji ustawowej, organ władzy wykonawczej nie sprawuje „władzy ustawodawczej”, lecz realizuje – właściwy egzekutywie – obowiązek wykonania woli parlamentu wyrażonej w ustawie. Odmienne założenie

delegację władzy ustawodawczej, nie stają się przez to w mniejszym stopniu dziełem organu administracji” (przywołuję za A. Szpor, dz. cyt., s. 136 i 137).

³⁶ F. Batailler, dz. cyt., s. 199. W głosie do wyroku Rady Stanu w sprawie *Compagnie des chemins de fer de l'Est* M. Hauriou wskazywał, że należałoby porzucić niefortunny termin „delegacji ustawowej” (*délégation législative*) i zacząć mówić o „przyznaniu kompetencji” (*attribution de compétence*) organowi władzy wykonawczej przez parlament. W głosowanym wyroku Rada Stanu „uśmierciła teorię delegacji ustawowej i w tym tkwi jego doniosłość: uśmierciła [tę teorię], ponieważ jej głównym celem w praktyce było uchronienie rozporządzenia administracji publicznej od skargi przez przypisanie mu tego samego charakteru, jaki ma ustawa, uczynienie z niego aktu ustawodawczego, podczas gdy odtąd należy go traktować jako akt administracyjny” – tenże, *La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements. Note sous Conseil d'État, 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244*, „Recueil Dalloz Sirey” z 1908 r., nr 3, poz. 1, [za:] RGD *on line* z 2013, nr 11245 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=11245).

³⁷ Wobec tego samoistny charakter dekretów ustawodawczych nie wyłącza kompetencji Rady Stanu (wyrok ZO z dnia 25 czerwca 1937 r. w sprawie *Union des véhicules industriels*). Stanowisko zostało podtrzymane w IV Republice w sprawach dotyczących legalności dekretów wydanych na mocy ustaw o „pełnych plenipotencjach” (wyroki ZO RS: z dnia 15 lipca 1954 r. w sprawie *Société des Établissements Mulsant* oraz z dnia 16 marca 1956 r. w sprawie *Garrgou*).

³⁸ Zob. art. 13 Konstytucji z 1946 r., zgodnie z którym: „Zgromadzenie Narodowe uchwała ustawę samodzielnie. Nie może tego prawa delegować” (*L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit*).

byłoby sprzeczne z zasadą podziału władz. Innymi słowy, „akt reglamentacyjny pozostaje aktem administracyjnym”³⁹. Skoro charakter aktu jest z formalnego punktu widzenia wypadkową charakteru organu, który go wydał, akt władzy administracyjnej pozostaje aktem administracyjnym, nawet jeśli reguluje sprawy należące do materii ustawowej⁴⁰. W efekcie „akt reglamentacyjny podporządkowany jest reżimowi prawnemu bliższemu temu, który obejmuje decyzje niereglamentacyjne, niż temu, któremu podlega ustawa. Akt reglamentacyjny (...) w żadnym stopniu nie współdzieli suwerenności oraz nieomyślności prawnej z ustawą”⁴¹. Rada Stanu, której rolą jest zapewnienie rządowi merytorycznego wsparcia w procesie legislacyjnym oraz rozpoznawanie skarg obywateli na działania władzy administracyjnej, pozostaje sądem naturalnie właściwym do kontroli legalności również tego typu aktów tejże władzy. O ile w warunkach III Republiki ustawa była aktem, którego nie można było kwestionować (*acte incontestable*), ani który nie mógł rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (*acte irréprochable*), o tyle akt reglamentacyjny był aktem kwestionowalnym (*acte contestable*), mogącym rodzić obowiązek naprawienia szkody (*acte reprochable*)⁴². Po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. natura aktu reglamentacyjnego nie uległa zmianie. Nawet jeśli władza reglamentacyjna ma własną sferę uprawnień prawodawczych, odrębną wobec sfery ustawy (art. 37 ust. 1 Konstytucji), to nawet samoistne akty reglamentacyjne „[s]ą to nadal zwykle akty administracyjne, które mają moc prawną niższą niż [moc prawna] ustaw i które mogą być kwestionowane w drodze skargi na nadużycie władzy. Tak samo jak w poprzednich systemach ustrojowych akt reglamentacyjny może tym samym być uchylony przez sąd administracyjny z powodu naruszenia Konstytucji (a w szczególności jej art. 34), ustawy, zasady ogólnej prawa albo zasady prawa międzynarodowego”⁴³.

³⁹ F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 948.

⁴⁰ Z tych względów Rada Stanu uznała, że dekret wydany na mocy upoważnienia ustawowego pozostaje aktem administracyjnym, który podlega kontroli w trybie skargi na nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*), nawet wówczas gdy – w związku z treścią upoważnienia ustawowego – może zmieniać on normy zawarte w ustawach (wyrok RS z dnia 3 sierpnia 1918 r. w sprawie *Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient*). Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 199 i 200.

⁴¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 271.

⁴² Tamże, s. 52.

⁴³ F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 665. Zob. też S. Leroyer, dz. cyt., s. 438 i 439.

W literaturze zwraca się uwagę na pragmatyczny aspekt osadzenia linii orzecniczej na kryterium organicznym (formalnym). Do wejścia w życie Konstytucji z 1958 r., kiedy utworzono Radę Konstytucyjną (a właściwie do czasu uznania przez ten organ kompetencji do oceny zgodności ustaw z normami i zasadami wynikającymi z Preambuły z 1946 r. i Deklaracji z 1789 r.), nie istniał we francuskim porządku ustrojowym sąd konstytucyjny w sposób ogólny właściwy do ochrony jednostek przed niedopuszczalną ingerencją władzy prawodawczej⁴⁴. Częściowo ten brak wypełniało orzecznictwo Rady Stanu, której rola stawała się tym bardziej znacząca, że w praktyce z doby III i IV Republiki powszechne stało się zjawisko szerokiego delegowania przez parlament uprawnień prawodawczych na organy egzekutywy. Wejście w życie Konstytucji z 1958 r. nie przekreśliło zresztą konstytucyjnego znaczenia sądownictwa administracyjnego. Kognicja Rady Konstytucyjnej została ograniczona zasadniczo do kontroli ustaw, podczas gdy ustrojodawca V Republiki jednocześnie podjął próbę zawężenia zakresu regulacji ustawowej (art. 34 Konstytucji), przyznając egzekutywie ogólną kompetencję prawodawczą do stanowienia samoistnych aktów normatywnych (aktów reglamentacyjnych) w sprawach, które nie zostały objęte zastrzeżeniem formy ustawy (art. 37 ust. 1 Konstytucji). Podsumowując ustalenia dotyczące orzecznictwa i doktryny francuskiej, A. Szpor wskazywał, że „[s]ądy administracyjne jako jedyne mogą więc we Francji prowadzić kontrolę aktów reglamentacyjnych, określaną mianem abstrakcyjnej – a więc zajmować się bezpośrednio kontrolą tego aktu, a nie aktów indywidualnych wydanych na jego podstawie”⁴⁵. Dla ustalenia kognicji sądów administracyjnych nie ma przy tym znaczenia, czy akt reglamentacyjny był wydany w celu wykonania ustawy (art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji), czy też jako akt samoistny regulujący zagadnienia

⁴⁴ A. Szpor, dz. cyt., s. 49. Autor zauważa, że „[r]ozróżnienie aktów generalnych i indywidualnych było w wielu krajach podstawą do zamknięcia pokrzywdzonym drogi sądowoadministracyjnej, a w czasach, kiedy nie istniało jeszcze sądownictwo konstytucyjne, uniemożliwiało kontrolę sądową. Tymczasem we Francji podział ten pozwolił na objęcie administrowanych ochroną, niezależnie od tego, czy akt dotyka ich zbiorowo, czy też indywidualnie – umożliwiając jednocześnie sędziom administracyjnym uwzględnienie specyfiki obu odmian aktów administracyjnych” (tamże).

⁴⁵ A. Szpor, dz. cyt., s. 137. Dalej autor zauważa trafnie, że: „[d]oktryna francuska jest przy tym świadoma tego, iż w innych krajach europejskich (poza Wielką Brytanią) kontrola abstrakcyjna aktów normatywnych, jeśli w ogóle istnieje, to powierzona jest sądom konstytucyjnym. Francuskie sądy administracyjne w odniesieniu do aktów reglamentacyjnych częściej prowadzą jednak kontrolę konkretną – związaną np. z podniesieniem zarzutu nielegalności w sporze o prawa podmiotowe” (tamże).

nieobjęte materia ustawy (art. 37 ust. 1 Konstytucji). W świetle orzecznictwa i literatury nie ma obecnie podstaw, żeby odróżniać sferę „tradycyjnej władzy reglamentacyjnej”, służącej egzekutywie do „wykonania ustaw”, oraz sferę rządowej władzy prawodawczej, która byłaby realizowana w formie aktów reglamentacyjnych o mocy ustawy (niepodlegających w konsekwencji kognicji sądu administracyjnego). Wejście w życie Konstytucji z 1958 r. nie przekreśliło zasady jedności władzy reglamentacyjnej (*principe de l'unité de nature du pouvoir réglementaire*), która pozwala uznać, że niezależnie od tego, czy akt normatywny egzekutywy był wydany w celu wykonania ustawy (w ramach upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji), czy samoistnie reguluje dziedziny określone w art. 37 ust. 1 Konstytucji, objęty jest reżimem prawnym właściwym wszystkim aktom administracyjnym⁴⁶. W wyroku z dnia 26 czerwca 1959 r. w sprawie *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Rada Stanu potwierdziła, że w trybie skargi na nadużycie władzy może być kwestionowany przed sądem administracyjnym każdy akt reglamentacyjny – w tym dekret o charakterze samoistnym, wydany na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji⁴⁷. Kwalifikowanie dekretu samoistnego jako „quasi-ustawy” (*quasi-loi*)⁴⁸ może mieć walor doktrynalny, jednakże nie wpływa na reżim sądowej kontroli takiego aktu.

2. Akty władzy wykonawczej podlegające kontroli Rady Stanu

Ponieważ Rada Konstytucyjna nie korzysta, co do zasady, z kompetencji do kontroli aktów prawnych władzy wykonawczej (tak indywidualnych, jak i reglamentacyjnych)⁴⁹, do Rady Stan – będącej sądem „pierwszej i ostatniej instancji” – należy rozpatrzenie skarg wniesionych przeciw różnym aktom organów władzy wykonawczej (prezydenta, premiera, ministrów) oraz centralnych organów administracji (zwłaszcza tzw. niezależnych organów administracji o uprawnieniach regulatorów w zakresie dziedzin o zasadniczym znaczeniu dla państwa i obywateli). W ramach kontroli tych aktów realizuje się w zasadniczy sposób funkcja organu

⁴⁶ Zob. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 58-60.

⁴⁷ Nr 92099.

⁴⁸ M.-A. Cohendet, uwagi do art. 21, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 631.

⁴⁹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 610 i 611.

ochrony ładu konstytucyjnego, jaką w porządku ustrojowym V Republiki pełni Rada Stanu.

2.1. Akty reglamentacyjne

Zasadnicze znaczenie konstytucyjne ma, jak zostało wskazane, możliwość wydawania przez organy władzy wykonawczej aktów reglamentacyjnych, czyli aktów administracyjnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (normatywnym), regulujących relacje między administracją i obywatelami w zakresie, w jakim zagadnienia te nie podlegają unormowaniu w ustawie⁵⁰. Akty te przybierają zróżnicowane formy prawne. Za typowe uznać należy dekrety (*décrets*)⁵¹ i zarządzenia (*arrêtés*), a w odniesieniu do aktów organów kolegialnych – uchwały (*délibérations*)⁵². Nierzadko jednak, w celu uchylenia się od procedur konsultacyjnych albo przez zwykłą niekompetencję, organy administracyjne obudowują przepisami o charakterze normatywnym akty, które zasadniczo nie służą stanowieniu prawa.

2.1.1. Dekrety prezydenta i premiera oraz zarządzenia ministrów

Władza reglamentacyjna jest podstawowym instrumentem działania egzekutywy⁵³. Konstytucja z 1958 r. powierza jej sprawowanie prezydentowi i premierowi, którzy pełnią jednocześnie funkcję naczelnych organów władzy

⁵⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 652; A. Szpor, dz. cyt., s. 47.

⁵¹ „Dekrety są aktami administracyjnymi podpisywanymi – zgodnie z Konstytucją – przez Prezydenta Republiki lub przez premiera” (Y. Robineau, D. Truchet, dz. cyt., s. 72).

⁵² Dekrety są formą właściwą dla aktów prezydenta i premiera. Zarządzenia z kolei wydawane są głównie przez ministrów. Zarządzenia są również formą właściwą dla aktów pochodzących od jednoosobowych organów administracji terytorialnej (prefektów, merów). Uchwały zaś podejmowane są przez centralne kolegialne organy administracji rządowej (Rada Ministrów), niezależne urzędy administracyjne, a także przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 265-268). Organy terenowej administracji rządowej i samorządowej nie mają samodzielnych kompetencji prawodawczych, które wynikałyby bezpośrednio z Konstytucji. Na podstawie ustawy lub dekrétów mogą w określonym zakresie wydawać wykonawcze akty reglamentacyjne (F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 663 i 664). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego konstytucyjne uzasadnienie dla przekazania im kompetencji prawodawczych wynika *implicite* z art. 72 Konstytucji, który wyraża zasadę „niezależnego administrowania” (*principe de la libre administration*) w zakresie określonym przez ustawy (zob. F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 950; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 607; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 357).

⁵³ Zob. m.in. J.-C. Douence, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris 1968; M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris 1991. Zob. także R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 649-695; Y. Gaudemet, *Droit administratif...*, dz. cyt., s. 252-259; J. Morand-Deviller, dz. cyt., s. 356-359; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 326-369.

rządowej⁵⁴ i „najwyższych instancji administracyjnych” (*autorités administratives suprêmes*)⁵⁵. Sprawując ogólną władzę reglamentacyjną (*pouvoir réglementaire général*)⁵⁶, prezydent i premier wydają dekrety, które w zależności do trybu ich wydania mogą przyjąć formę „dekretów w Radzie Ministrów” (*décrets en Conseil des ministres*), czyli aktów podpisywanych przez prezydenta po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów, „dekretów w Radzie Stanu” (*décrets en Conseil d'État*), wydawanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, albo „dekretów zwykłych” (*décrets simples*), których wydanie przez premiera nie wymaga angażowania innego organu, z wyjątkiem ministra obowiązanego do złożenia kontrasygnaty. Ramy władzy reglamentacyjnej wyznaczają art. 13 ust. 1, art. 21 ust. 1 zdanie trzecie i czwarte oraz art. 37 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 37 ust. 1 Konstytucji wynika, że materie niezastrzeżone przez ustrojodawcę dla ustawy mają charakter reglamentacyjny, wobec czego ich unormowanie należy do władzy wykonawczej. Art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji nakłada zaś na premiera obowiązek zapewnienia wykonania ustawy. Te dwa przepisy dają podstawę do wywodzenia norm kompetencyjnych do stanowienia aktów reglamentacyjnych – odpowiednio – samoistnych oraz wykonawczych. Sposób rozdziału właściwości między oba organy egzekutywy precyzują art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji. Art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji stanowi, że premier wykonuje władzę reglamentacyjną „z zastrzeżeniem postanowień art. 13 [Konstytucji]”. Znaczy to, że ogólna kompetencja do stanowienia prawa rządowego należy do premiera (*compétence de*

⁵⁴ Prezydent jest bowiem przewodniczącym Rady Ministrów (art. 9 Konstytucji). Jednakże to premier kieruje pracą rządu (art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Należy przy tym mieć na względzie to, że Konstytucja V Republiki konsekwentnie rozróżnia pojęcia „Rada Ministrów” i „Rząd”. Rada Ministrów to organ złożony z członków Rządu obradujących pod przewodnictwem prezydenta. Lecz to Rząd określa politykę państwa i kieruje jej wykonaniem, dysponując w tym celu administracją i siłami zbrojnymi oraz ponosząc za to odpowiedzialność przed parlamentem (art. 20 Konstytucji). Działaniami Rządu kieruje zaś premier (art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Zgodnie z art. 21 ust. 4 Konstytucji, premier może zastąpić prezydenta w przewodniczeniu obradom Rady Ministrów na podstawie wyraźnego upoważnienia, które określa jednocześnie porządek obrad na posiedzeniu Rady Ministrów. Ordonanse i ważniejsze dekrety są z kolei wydawane „w Radzie Ministrów”, co zakłada obecność i podpis prezydenta.

⁵⁵ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 42.

⁵⁶ W odróżnieniu od „pochodnej władzy reglamentacyjnej” (*pouvoir réglementaire délégué*), wykonywanej przez inne organy na podstawie oraz w granicach upoważnień zawartych w ustawie lub dekreтах. Kompetencje tych organów nie mają – inaczej niż w wypadku prezydenta i premiera – konstytucyjnego zakotwiczenia.

droit commun)⁵⁷. W razie wątpliwości na jego korzyść działać będzie domniemanie właściwości do wydania aktu reglamentacyjnego, niezależnie od tego, czy miałoby chodzić o akty wykonawcze do ustaw (art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji), czy samoistne (art. 37 ust. 1 Konstytucji)⁵⁸. Premier jest również organem wyłącznie właściwym do wniesienia do Rady Konstytucyjnej wniosku o orzeczenie, że przepis ustawy dotyczy spraw o charakterze reglamentacyjnym (art. 37 ust. 2 Konstytucji), co służy ochronie prawodawstwa rządowego przed nieuprawnionym poszerzaniem regulacji ustawowej przez parlament. Akty premiera wymagają, w razie konieczności, kontrasygnaty ministrów zobowiązanych do ich wykonania (art. 22 Konstytucji). Postanowienia konstytucyjne, powierzając premierowi kompetencje prawodawcze, stawiają go w centrum „władzy wykonawczej, która jest w istocie władzą administracyjną (*pouvoir d'administration*)”⁵⁹.

Do prezydenta należy z kolei – stosownie do art. 13 ust. 1 Konstytucji⁶⁰ – podpisywanie dekretów w sprawach, które uprzednio muszą być rozpatrzone przez Radę Ministrów (*décrets délibérés en Conseil des Ministres*). Termin „podpisuje” może wydawać się mylący, jednak nie redukuje on roli głowy państwa do roli notariusza. Niezależnie bowiem od stanowiska Rady Ministrów prezydent korzysta z pełni kompetencji do wydania albo odmowy wydania dekretu⁶¹. W literaturze zauważa się, że z punktu widzenia ponoszenia odpowiedzialności politycznej „podpisywanie” rządowych aktów normatywnych przez głowę państwa powinno być formalnością, natomiast rzeczywiste wykonywanie władzy reglamentacyjnej powinno należeć do premiera i rządu⁶². Niemniej jednak użyty w art. 13 ust. 1 Konstytucji czasownik „podpisuje” znaczy, że prezydent jest „organem właściwym do wydawania” tych aktów⁶³, co rzecz jasna nie zwalnia go od obowiązku uzyskania kontrasygnaty premiera oraz ministrów, na których ciąży odpowiedzialność polityczna za akty (art. 19 Konstytucji). Przy czym chodzi

⁵⁷ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 635.

⁵⁸ M-A. Cohendet, uwagi do art. 21, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 627.

⁵⁹ O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 803.

⁶⁰ Pozostałe ustępy art. 13 Konstytucji określają zakres kompetencji nominacyjnych prezydenta.

⁶¹ Ewentualny brak zgody Rady Ministrów nie wyłącza możliwości wydania dekretu przez prezydenta. I odwrotnie – jeśli Rada Ministrów rozpatrzy i przyjmie projekt dekretu, prezydent *de lege lata* może się uchylić od jego wydania (J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 601).

⁶² M-A. Cohendet, uwagi do art. 21, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 629.

⁶³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 653.

wyłącznie o te sprawy, do uregulowania których Konstytucja⁶⁴, ustawy⁶⁵, ordonanse lub same dekrety⁶⁶ zastrzegają formę „dekretu w Radzie Ministrów”. Kompetencje prawodawcze przysługują prezydentowi – wyjątkowo – w sprawach wyraźnie zastrzeżonych (*compétence d'attribution*), o które uszczuplona jest wówczas władza prawodawcza premiera. Niekiedy o skierowaniu projektu do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów mogą przesądzać okoliczności polityczne albo względy pragmatyczne, wiążące się choćby z tym, że dekrety wydane w tym trybie mają najwyższą moc prawną w hierarchii aktów reglamentacyjnych⁶⁷. Wówczas jednak powstać może ryzyko zaburzenia relacji między prezydentem i premierem, a także rozmycia podziału właściwości wynikającego z art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji. Rada Stanu stoi bowiem na stanowisku, że dekret podpisany przez prezydenta po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów nie może być uchylany ani zmieniany w innym trybie, nawet jeśli ten tryb nie był wymagany przez przepisy prawa⁶⁸. W szczególności, dekret prezydencki nie może uchylany ani zmieniany na podstawie dekretu premiera⁶⁹, chyba że dekret prezydencki w sposób wyraźny do tego upoważni⁷⁰. Poza sprawami, w wypadku których dekret w Radzie Ministrów jest wymagany przepisami prawa, i sprawami, które zostały unormowane w drodze tego dekretu z innych powodów, wynikające z Konstytucji domniemanie kompetencji prawodawczych w zakresie materii reglamentacyjnej działa na korzyść premiera⁷¹.

⁶⁴ Tak np. art. 36 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że stan oblężenia (*état de siège*) jest „dekretowany w Radzie Ministrów”.

⁶⁵ Zob. np. art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. o stanie nagłym (z franc. *état d'urgence*; Dz. Urz. nr 85 z 07.04.1955, s. 3479).

⁶⁶ Zgodnie z art. 1 dekretu nr 59-178 z dnia 22 stycznia 1959 r. o kompetencjach ministrów (Dz. Urz. z 23.01.1959, s. 1171), zakres spraw należących do określonego ministra określa dekret wydany po uzyskaniu opinii Rady Stanu oraz rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów.

⁶⁷ Należy również zauważyć, że to prezydent określa porządek obrad na posiedzeniu Rady Ministrów, co daje mu możliwość wprowadzenia do porządku projektu dekretu, jaki zamierza wydać, nawet wbrew stanowisku rządu. Zob. J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 601; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 748 i 749.

⁶⁸ Wyrok ZO RS z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140376).

⁶⁹ Zob. wyroki Rady Stanu o stwierdzeniu niezgodności z prawem dekretów premiera zmieniających dekrety prezydenckie wydane po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów: z dnia 23 marca 1994 r. w sprawie *Régie nationale des usines Renault* (nr 112565) oraz z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Allamigeon* (nr 147203).

⁷⁰ Zob. np. wyrok RS z dnia 9 września 1996 r. w sprawie *Collas* (nr 140970).

⁷¹ Wskazuje się, że w praktyce, mimo stopniowego wzrostu liczby dekretów wydawanych bezpośrednio przez prezydenta, nadal od ok. 90% do ok. 95% dekretów pochodzi od premiera (zob. Ph. Ardant,

De iure prezydent nie ma możliwości przejęcia z własnej woli spraw administracyjnych, jakie na mocy Konstytucji są powierzone premierowi i rządowi⁷².

Postanowienia art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji oraz art. 13 ust. 1 Konstytucji nie wyłączają możliwości powierzenia „innym władzom publicznym” (*autorités publiques*) kompetencji do wydawania aktów reglamentacyjnych w zakresie właściwości tych władz⁷³. Jednakże, o ile prezydent i premier – na podstawie i w zakresie określonym w art. 13 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 37 ust. 1 Konstytucji – korzystają z ogólnej kompetencji do stanowienia aktów reglamentacyjnych (wykonawczych lub samoistnych), o tyle inne organy kompetencję taką mogą mieć przyznaną jedynie przez ustawy lub dekrety⁷⁴. Odnosi się to w szczególności do ministrów, którym Konstytucja nie przyznaje własnych uprawnień prawodawczych⁷⁵, ale też nie zabrania delegowania takich uprawnień w drodze ustawy lub dekretu. Już art. 21 ust. 2 Konstytucji daje premierowi możliwość delegowania „niektórych swoich kompetencji” na ministrów. Niedopuszczalne byłoby jednak udzielenie upoważnienia blankietowego. Minister może korzystać jedynie z kompetencji „do ustanowienia środków o ograniczonym zakresie tak co do przedmiotu, jak i co do treści”⁷⁶. W świetle orzecznictwa Rady

B. Mathieu, dz. cyt., s. 394; M.-A. Cohendet, uwagi do art. 21, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 631; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 635).

⁷² G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 42.

⁷³ Zob. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 353-364; A. Szpor, dz. cyt., s. 81-84.

⁷⁴ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 212.

⁷⁵ Zob. np. wyrok RS z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Jonquière d'Oriola* (nr 05523). W sprawie zaskarżona została decyzja Komisji ds. Przyznawania Odszkodowań. Komisja ta utworzona została na mocy zarządzenia kilku ministrów i miała na celu rozdzielenie ogólnej kwoty otrzymanej od rządu marokańskiego tytułem odszkodowania dla wywłaszczonych właścicieli ziemskich francuskiego pochodzenia. Rada Stanu ograniczyła rozpoznanie sprawy do oceny, czy wydanie decyzji miało stosowną podstawę prawną. Stwierdziła, że „wobec braku postanowienia ustawy lub dekretu upoważniającego tych ministrów do ustanowienia w drodze zarządzenia środków reglamentacyjnych o charakterze wykonawczym do porozumienia francusko-marokańskiego, ci [ministrowie] nie mieli kompetencji do utworzenia Komisji ds. Przyznawania Odszkodowań i do powierzenia jej do samodzielnego określenia zasad, według których będzie procesowała [przy przyznawaniu odszkodowań]”. W konsekwencji zaskarżona decyzja, jako „podjęta na podstawie aktu niezgodnego z prawem”, była „dotknięta nadużyciem władzy” i musiała ulec uchyleniu. W nowszym orzecznictwie zob. np. wyrok ZO z dnia 10 lipca 1996 r. w sprawie *URSSAF de la Haute-Garonne* (nr 131678), w którym Rada Stanu uchyliła zarządzenie ministrów w sprawie określenia stawki składek na zabezpieczenie społeczne, jako że ani dekret, na którego podstawie to zarządzenie zostało wydane, ani żaden inny akt normatywny nie przyznawał ministrom kompetencji prawodawczych w tym zakresie. Wyjątkowo, jak wynika z orzecznictwa zapoczątkowanego wyrokiem z dnia 7 lutego 1936 r. w sprawie *Jamart*, ministrowie korzystają z samodzielnych kompetencji prawodawczych wyłącznie w zakresie, w jakim – jako szefowie struktur administracyjnych – regulują zasady wewnętrzne organizacji i funkcjonowania tych służb.

⁷⁶ Decyzja RK nr 2001-451 DC z dnia 27 listopada 2001 r. (pkt 12 uzasadnienia).

Stanu, premier może delegować na ministra wykonanie władzy reglamentacyjnej, o ile dekret upoważniający „dostatecznie jasno” określi zakres upoważnienia i charakter środków, jakie mają być podjęte w celu jego wykonania⁷⁷. Kompetencje prawodawcze, realizowane przez szefów resortów w drodze zarządzeń, mają charakter pochodny i wykonawczy w stosunku do ustaw i dekretów, z których wynika upoważnienie.

Kognicja Rady Stanu do kontroli (w „pierwszej i ostatniej instancji”) dekretów reglamentacyjnych prezydenta i premiera oraz zarządzeń ministrów nie zależy od tego, czy akty te mają charakter wykonawczy, czy, jak w wypadku dekretów premiera, są aktami samoistnymi podjętymi w zakresie materii niezastrzeżonej dla ustaw (zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji)⁷⁸. Każdy akt reglamentacyjny podlegać może ocenie pod kątem jego zgodności z normami i zasadami o wyższej mocy prawnej⁷⁹. Nie ma też zasadniczego znaczenia to, czy akt wydany był w „zewnątrznej” czy „wewnętrznej” sferze działania administracji. Rozróżnienie na akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji nie jest silnie akcentowane we francuskiej nauce prawa publicznego⁸⁰. Jeśli tylko akt pochodzący od organu administracji rodzi skutki polegające na zmianie indywidualnej sytuacji prawnej podmiotu administrowanego, to podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (*acte faisant grief*), nawet jeśli przyjmuje formę aktu wewnętrznego (*mesure d'ordre intérieur*)⁸¹. Zaskarżalne są również typowe akty wewnętrzne (np. regulaminy urzędów) w zakresie, w jakim określają prawa

⁷⁷ Zob. wyrok RS z dnia 12 maja 1986 r. w sprawie *Association des anciens élèves de l'IRA de Lille* (nr 62311). Zgodnie z ustawą nabór do regionalnych szkół administracji (*instituts régionaux d'administration*) miał się odbywać w drodze konkursowej, przy czym kandydat musiał przedstawić „dyplom uzyskany w toku studiów wyższych albo równoważny, określony w dekrete”. Dekret premiera ograniczał się do wskazania, że dyplomem upoważniającym do wzięcia udziału w postępowaniu konkursowym są dyplomy wymagane przy naborze do Państwowej Szkoły Administracji oraz inne dyplomy wymienione w zarządzeniu ministra właściwego ds. służby publicznej. W tych okolicznościach Rada Stanu uznała, że: „rząd nie mógł w zgodzie z prawem delegować, bez dodatkowego doprecyzowania, na ministra właściwego ds. funkcji publicznej kompetencji, które jemu [rządowi] zostały powierzone przez ustawę”, wobec czego zaskarżony dekret w zakresie przewidującym subdelegację kompetencji prawodawczej „jest dotknięty nadużyciem władzy”.

⁷⁸ O ile w praktyce ustrojowej zasadne jest jeszcze dokonywanie rozróżnienia na samoistne i wykonawcze akty reglamentacyjne (zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 213-216).

⁷⁹ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 21.

⁸⁰ Zob. na ten temat uwagi A. Szpor, dz. cyt., s. 84-86.

⁸¹ Zob. dalsze uwagi na temat okólników i dyrektyw działania kierowanych do urzędów przez szefów resortów.

i obowiązki urzędników oraz zasady egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej⁸².

2.1.2. Okólniki oraz dyrektywy wewnętrzne szefów resortów

Okólniki (*circulaires*) są, z założenia, dokumentami wewnętrznymi, jakie szef resortu (minister) kieruje do podległych struktur administracyjnych. Zawierają wyjaśnienia oraz rekomendacje co do sposobu wykonania aktów ustawodawczych i reglamentacyjnych. Określają sposób procedowania przez administrację, kwestie wymagające szczególnej uwagi służb odpowiedzialnych za wdrożenie rozwiązań prawnych, sekwencję czynności oraz harmonogram. Często swoją formą przypominają komentarze do wykonywanych ustaw, ordonansów i dekretów⁸³. Ich rola powinna się bowiem sprowadzać do wyjaśnienia treści regulacji, jakie administracja ma do wykonania (*circulaires interprétatives*). „Prawdziwe” okólniki (*vraies circulaires*)⁸⁴ nie rodzą więc skutków dla stosunków prawnych między administracją i podmiotami zewnętrznymi i – jako takie – nie stanowią dopuszczalnego przedmiotu skargi na nadużycie władzy, ponieważ nie są decyzjami administracyjnymi (*acte faisant grief*). Nie mogą być powoływane ani przez organy administracji jako podstawa ich rozstrzygnięć, ani przez podmioty administrowane jako wzorzec legalności decyzji⁸⁵.

⁸² Zob. np. wyrok ZO RS z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Marie* (nr 107766), w którym przedmiotem skargi stała się decyzja ministra o odmowie uchylenia decyzji szefa garnizonu o nałożeniu na wojskowego kary dyscyplinarnej 10 dni aresztu – zgodnie z zasadami przewidzianymi w dekrete. Rada Stanu uznała, że decyzja o zastosowaniu kary, która rodzi bezpośrednie skutki dla wolności poruszania się wojskowego, oraz, pośrednio, dla możliwości awansu i przedłużenia służby, stanowi akt, który może być zaskarżony do sądu administracyjnego w trybie skargi na nadużycie władzy. Kontrola tej decyzji wymagała rozstrzygnięcia o zgodności zasad nakładania kar, przewidzianych w dekrete, z przepisami ustawy.

⁸³ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 513-519; Y. Gaudemet, *Droit administratif...*, dz. cyt., s. 263 i 264; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 342-345; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 126-129.

⁸⁴ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 343.

⁸⁵ Okólnik, który nie zawiera treści normatywnej (reglamentacyjnej), nie podlega zaskarżeniu w drodze skargi na nadużycie władzy (wyrok RS z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie *Association Avocats Elena France*, nr 131958). Jeśli w okólniku minister ogranicza się do dokonania wykładni zasady laickości oraz poleca dyrektorom szkół, by podjęli działania w celu dostosowania regulaminów wewnętrznych placówek do sposobu tej wykładni, taki okólnik sam w sobie nie zawiera postanowień, które mogą być samodzielnie stosowane wobec podmiotów administrowanych i nie podlega zaskarżeniu (wyrok RS z dnia 10 lipca 1995 r. w sprawie *Association Un Sisyphe*, nr 162718). Niezaskarżalny jest też okólnik, w drodze którego minister sprawiedliwości „przypominał o celach polityki rządu w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji oraz wezwał prokuratorów do ich realizacji”, ponieważ okólnik ten „nie wpływa na tok konkretnych postępowań sądowych” (wyrok RS z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie *Syndicat des magistratures*, nr 175288). Niedopuszczalne jest również kwestionowanie – w drodze ekscepcji (*voie d'exception*) – okólnika, który

Jednakże w praktyce nierzadko okazuje się, że kierownicy resortów, nieposiadający w myśl Konstytucji własnych kompetencji prawodawczych, obudowują okólniki i instrukcje postanowieniami zawierającymi nowość normatywną (*normes décisives réglementaires*), które zmieniają stan prawny. Taka praktyka stanowi, co najmniej, obejście Konstytucji, przez co spotkała się z negatywną reakcją Rady Stany. W świetle orzecznictwa okólniki obudowane o postanowienia zawierające nowość normatywną, określane mianem „reglamentacyjnych” (*circulaires réglementaires*) lub „zmieniających” (*circulaires innovatrices*)⁸⁶, traktowane są jako *de facto* akty reglamentacyjne. W efekcie, jak każdy akt administracyjny, podlegają kontroli sądowej zarówno na skutek wniesienia skargi na nadużycie władzy skierowanej przeciw okólnikowi (*voie d'action*), jak i w drodze zarzutu jego niezgodności z prawem podniesionego w celu wykazania niezgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie tego okólnika (*voie d'exception*). Stanowisko, przyjęte w wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 29 stycznia 1954 r. w sprawie *Institution Notre-Dame du Kreisker*, należy uznać za utrwalone także po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r.⁸⁷ W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie *Villemain* Rada Stanu potwierdziła, że „wykładnia, jaką organ administracyjny ustanawia za pomocą postanowień o charakterze wiążącym (*dispositions impératives à caractère général*) (...) może być bezpośrednio zaskarżona do sądu z uwagi na nadużycie władzy tylko wówczas, gdy ta wykładnia narusza treść i zakres postanowień ustawowych i reglamentacyjnych, które ma wyjaśniać, albo jest sprzeczna

stanowił, zdaniem skarżącego, „podstawę” wydania aktu administracyjnego. W wypadku, gdy ani ustawa, ani dekret nie zobowiązują prefektów do konsultowania z gminami kwestii udzielenia zgody na otwarcie nowej prywatnej szkoły podstawowej, to naruszenie instrukcji ministerialnej, która takie konsultacje zaleca, nie może stanowić podstawy stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji o otworzeniu placówki (wyrok RS z dnia 19 czerwca 1985 r. w sprawie *Commune de Bouguenais*, nr 33120).

⁸⁶ Zob. szerzej G. Koubi, *Distinguer « l'impératif » du « réglementaire » au sein des circulaires interprétatives*, RDP z 2004, s. 499-544.

⁸⁷ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Syndicats des avocats de France* (nr 10830 – uchylenie okólnika wydanego przez ministra sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych z powodu braku kompetencji ministrów do ustanawiania postanowień reglamentacyjnych), oraz z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie *Association Choisir la vie* (nr 216130 – uchylenie „listu” ministra ds. szkolnictwa i załączonego do niego „protokołu”, regulujących procedurę podawania przez pielęgniarki szkolne w wypadkach nagłych środków antykoncepcyjnych uczniom, jako niezgodny z przepisami ustawy, które stanowią, że przewidziany w „protokole” środek może być sprzedawany w aptekach wyłącznie na receptę lekarza).

z wymaganiami nierozzerwalnie związanymi z hierarchią źródeł prawa”⁸⁸. Z kolei w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie *Duvignières* Rada Stanu sprecyzowała, że skarga na nadużycie władzy może być wniesiona przeciw okólnikom, „jeśli ich postanowienia ustanawiają – wobec milczenia tekstów [normatywnych] – nową normę prawną dotkniętą wadą braku kompetencji albo – nawet wtedy, gdy zostały wydane przez organ właściwy – trafne są zarzuty, że są niezgodne z prawem z innych powodów”. Przede wszystkim skarga jest dopuszczalna, „gdy wykładnia, którą [okólniki] nakazują przyjąć, albo narusza treść i zakres postanowień ustawowych lub reglamentacyjnych, jakie [okólniki] mają wyjaśniać, albo zalecają normę sprzeczną z normą prawną wyższego rzędu”. Kontroli podlega również decyzja o odmowie uchylecia przepisów reglamentacyjnych zawartych takim w okólniku⁸⁹. Sąd administracyjny bada *a casu ad casum*, czy zakwestionowany okólnik „ogranicza się do interpretacji obowiązujących przepisów”, czy też „ustanawia nowe normy”⁹⁰.

Podobny problem zaistniał również na tle dyrektyw wewnętrznych (*directives*) kierowanych przez szefa resortu do podległych służb. Dokumenty te różnią się od okólników tym, że o ile okólniki wyjaśniają znaczenie przepisów prawnych i precyzują procedurę ich stosowania, o tyle dyrektywy wewnętrzne zawierają wytyczne dotyczące treści rozstrzygnięć podejmowanych przez organy⁹¹. Ograniczają tym samym pole swobody decyzyjnej organów wydających decyzje

⁸⁸ Nr 220361. W sprawie przedmiotem skargi na nadużycie był okólnik ministra spraw zagranicznych z dnia 3 marca 2000 r. określający skutki wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1999 r. wprowadzającej cywilną umowę o partnerstwie (*pacte civil de solidarité; PACS*) w zakresie, w jakim okólnik precyzował, że partnerów połączonych umową nie należy traktować jak „współmałżonków”, którym na mocy przepisów regulujących status prawny personelu dyplomatycznego przysługiwać powinien dodatek rozłąkowy i zwrot kosztów podróży, gdy jeden z współmałżonków pełni stanowisko dyplomaty zagranicą. Rada Stanu uznała, że z uwagi na różnice w statusie prawnym małżonków oraz partnerów zasada równości nie wymagała ich równego potraktowania oraz automatycznego rozciągnięcia na partnerów uprawnień przyznanych współmałżonkom. Ponadto, rząd korzysta zawsze z „rozsądnego terminu” na dostosowanie obowiązujących przepisów dekretych do nowej ustawy, który – w warunkach sprawy – nie upłynął w dacie wydawania okólnika. Dopiero po upływie „rozsądnego terminu” przepisy dekretów stawałyby się niezgodne z prawem. Do tego jednak czasu okólnik, jako taki, ograniczał się do wyjaśnienia, w dopuszczalny sposób, obowiązującej regulacji, która nadal jest zgodna z prawem. Nie mógł on zatem podlegać zaskarżeniu do Rady Stanu.

⁸⁹ Nr 233618. Zob. P. Tifine, *Les recours contre les circulaires. Commentaire sous CE, Sect. 18 décembre 2002, Dame Duvignières*, RGD on line z 2012, nr 477 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=477; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

⁹⁰ Według formuły przyjętej w wyroku w sprawie *Institution Notre-Dame de Kreisker*.

⁹¹ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 519-522; Y. Gaudemet, *Droit administratif...*, dz. cyt., s. 264; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 345-348; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 129-131.

indywidualne. Dyrektywy mają zapewnić spójność i jednolitość działania administracji w określonym obszarze i minimalizować ryzyko uchybienia zasady równości wobec prawa. Formalnie nie są jednak aktami reglamentacyjnymi w tym sensie, że nie rodzą bezpośrednich skutków wiążących, nie pozbawiają organów-adresatów kompetencji do dokonywania samodzielnej kwalifikacji (*compétence d'appréciation*) jednostkowych sytuacji ani nie skutkują bezpośrednią zmianą statusu prawnego podmiotu administrowanego⁹². W konsekwencji dyrektywy nie podlegają, co do zasady, kognicji sądów administracyjnych; nie mogą stanowić przedmiotu skargi na nadużycie władzy⁹³. W przeciwieństwie jednak do okólników organ administracji jest zobowiązany oprzeć się na wytycznych, uzasadniając sposób rozstrzygnięcia sprawy. Podmiot administrowany może z kolei powoływać się – w toku postępowania przed organem odwoławczym albo przed sądem – że decyzja była wydana niezgodnie z wytycznymi. Może też podnieść zarzut niezgodności z prawem wytycznych służących za podstawę rozstrzygnięcia (*voie d'exception*)⁹⁴, co – w razie potwierdzenia zarzutu przez sąd – stanowi podstawę uchylenia decyzji indywidualnej. Jeśli zaś postanowienia dyrektyw zawierają nowość normatywną, traktowane są jak akt reglamentacyjny, a przez to podlegają kontroli jurysdykcyjnej na zasadach ogólnych. W szczególności dotyczy to wypadków, gdy dyrektywy zawierają postanowienia o charakterze imperatywnym, obligujące organy do określonego zachowania i pozbawiające ten organ kompetencji do dokonywania samodzielnej kwalifikacji prawnej.

⁹² Zob. wyrok z dnia 11 grudnia 1970 r. w sprawie *Crédit foncier de France* (nr 78880), w którym Rada Stany oddaliła skargi na decyzje o odmowie przyznania świadczenia, który były wydane zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Zarządzającej Państwowym Funduszem Poprawy Warunków Mieszkaniowych. Poprzez te wytyczne Państwowa Komisja „dążyła do tego, aby – bez rezygnowania z własnej kompetencji do dokonywania subsumpcji (*pouvoir d'appréciation*), bez pozbawiania jej [tej kompetencji] komisji departamentalnych oraz bez wprowadzenia nowych warunków otrzymania świadczenia – określić ogólne kierunki, mające na celu zapewnić kontrolę nad wydatkowaniem środków”. Zob. komentarz do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 579-585.

⁹³ Zob. wyroki RS: z dnia 29 czerwca 1973 r. w sprawie *Société Gea* (nr 82870); z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie *Conseil des industries françaises de défense* (nr 204847); z dnia 3 maja 2004 r. w sprawie *Comité Anti-Amiante Jussieu* (nr 254961); z dnia 19 września 2014 r. w sprawie *Jousselin* (nr 364385).

⁹⁴ Zob. wyrok RS z dnia 18 października 1991 r. w sprawie *Union nationale de la propriété immobilière* (nr 75831).

2.1.3. Akty niezależnych urzędów administracji

Mimo, że problematyka funkcjonowania niezależnych urzędów administracji (*autorités administratives indépendantes*) nie została bezpośrednio uregulowana w przepisach Konstytucji, to ma ona bez wątpienia konstytucyjne znaczenie z uwagi na rolę tych urzędów w regulowaniu wielu sektorów życia społecznego. Realizują one bowiem istotną część zadań, które z konstytucyjnego punktu widzenia należą do rządu, a których charakter uzasadniał powierzenie ich wykonywania strukturom możliwie odseparowanym od wpływów polityki⁹⁵. Jednocześnie, „o ile ich istnienie nie jest wymogiem konstytucyjnym, o tyle ich kompetencje i ich funkcjonowanie podlegać musi regułom konstytucyjnym”⁹⁶, których poszanowanie zapewnia Rada Stanu. Zgodnie bowiem z art. R. 311-1 pkt 3 KoSA do wyłącznej kognicji Rady Stanu należy kontrola aktów normatywnych (reglamentacyjnych) centralnych organów administracji.

Konstytucja nie powierza ani niezależnym urzędom administracji⁹⁷, ani podmiotom prawa publicznego mającym odrębną osobowość prawną⁹⁸ kompetencji stanowienia prawa. Jednakże, zdaniem Rady Konstytucyjnej, postanowienia art. 13 i art. 21 Konstytucji, które powierzają premierowi – z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla prezydenta – wykonywanie władzy reglamentacyjnej na szczeblu krajowym, „nie stanowią przeszkody, aby ustawodawca powierzył władzy innej niż premier powinność ustanowienia – w dziedzinie ściśle określonej i w ramach wyznaczonych przez ustawy i akty reglamentacyjne – norm pozwalających na

⁹⁵ Zob. F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 664 i 665.

⁹⁶ Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 484.

⁹⁷ Zob. decyzje RK: nr 88-248 DC z dnia 17 stycznia 1989 r. (pkt 14-16 uzasadnienia – niekonstytucyjność przepisów ustawowych przyznających kompetencje prawodawcze Najwyższej Radzie ds. Audiowizualnych zbyt szeroko); nr 91-304 DC z dnia 15 stycznia 1992 r. r. (pkt 11-13 uzasadnienia – zgodność z Konstytucją upoważnienia ustawowego udzielonego Najwyższej Radzie ds. Audiowizualnych do określenia godzin i stosunku procentowego emisji utworów francuskich i zagranicznych – z uwagi na to, że zakres kompetencji prawodawczej tego organu został ściśle określony, kompetencje muszą być wykonywane zgodnie z wytycznymi określonymi przez ustawę i dekret wydany po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, natomiast sam akt reglamentacyjny organu podlega zaskarżeniu do Rady Stanu).

⁹⁸ Zob. decyzję nr 93-324 DC z dnia 3 sierpnia 1993 r., gdzie przedmiotem kontroli stały się przepisy ustawy powierzające Bankowi Francji kompetencje w zakresie określania i wykonywania polityki monetarnej państwa. Jeden z tych przepisów upoważniał Radę Polityki Monetarnej do określenia koniecznych dla realizacji polityki monetarnej obowiązków ciążących na instytucjach kredytowych, w tym w szczególności wysokości stóp procentowych i rezerw obowiązkowych. Rada Konstytucyjna uznała dopuszczalność takiego upoważnienia, wskazując, że ustawodawca ograniczył ramy kompetencji prawodawczych Banku Francji („instytucji państwa”) tak pod względem zakresu zastosowania aktów, jak i ich treści, a jednocześnie nie wykluczył dopuszczalności kwestionowania „decyzji” (aktów) wydanych przez Bank Francji w zakresie przyznanych mu zadań przed sądem, mianowicie przed Radą Stanu (pkt 13-15 uzasadnienia).

zrealizowanie ustawy”⁹⁹. Dopuszczalność upoważnienia tych organów do korzystania z władzy reglamentacyjnej ograniczają dwa warunki. Po pierwsze, „upoważnienie takie [powinno] dotyczyć jedynie środków o zasięgu ograniczonym (*mesures de portée limitée*) tak ze względu na zakres zastosowania, jak i treść”¹⁰⁰. Po drugie, nie jest dopuszczalne nakładanie na premiera – w zakresie, w jakim korzysta z przysługującej mu władzy reglamentacyjnej – obowiązku respektowania norm ustanowionych przez urząd, na który delegowana została część jego władzy reglamentacyjnej¹⁰¹.

Aktywność prawodawcza niezależnych urzędów administracji przybiera różne formy prawne, takie jak rekomendacje, zalecenia, wytyczne kierunkowe (*lignes directrices*), itp.¹⁰² Zasadniczo tego typu akty nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. W wypadku ich zaskarżenia Rada Stanu ustala najpierw, czy akt zawiera samodzielną treść normatywną. Na przykład, jeśli Wysoki Urząd ds. Komunikacji Audiowizualnej w drodze rekomendacji ustala w stosunku do podmiotów zewnętrznych (ugrupowań politycznych) zakres i sposób korzystania z czasu antenowego, to takie rekomendacje mają *de facto* charakter aktu administracyjnego (reglamentacyjnego) i podlegają kontroli Rady Stanu¹⁰³. Podobnie, zalecenia dobrych praktyk w kwestii udzielania informacji medycznej nie są aktami zaskarżalnymi, o ile ograniczają się do formułowania wskazówek i wyjaśnień dla personelu i jednostek służby zdrowia. Jeśli jednak te zalecenia są sformułowane „w sposób wiążący” (*de façon impérative*), stają się aktami, które dają prawo do skargi na nadużycie władzy¹⁰⁴. Opinie Urzędu ds. Konkurencji

⁹⁹ Decyzja RK nr 86-217 DC z dnia 18 września 1986 r. (pkt 58 uzasadnienia), dotycząca ustawy powierzającej pewne kompetencje prawodawcze Państwowej Komisji ds. Komunikacji i Wolności.

¹⁰⁰ Tak w decyzji nr 96-378 DC z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie regulacji dziedziny telekomunikacji (pkt 11 uzasadnienia). Rada Konstytucyjna orzekła, że przyznanie Urzędowi Regulacji Telekomunikacji kompetencji reglamentacyjnych, które są ograniczone odnośnie do zakresu stosowania i które muszą być wykonywane w zgodzie z postanowieniami Prawa pocztowego i telekomunikacyjnego i dekretów wykonawczych oraz pod kontrolą właściwego ministra, nie narusza art. 21 Konstytucji (pkt 12 uzasadnienia).

¹⁰¹ Zob. przywołaną wyżej decyzję nr 86-217 DC, w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „przewidując, że normy ustanowione przez rząd, działający po zasięgnięciu opinii Rady Stanu w celu zapewnienia wykonania art. 62 ustawy, miałyby podlegać ogólnym normom ustanowionym przez Państwową Komisję ds. Komunikacji i Wolności na mocy art. 27-II [ustawy], ustawodawca naruszył postanowienia art. 21 Konstytucji” (pkt 60 uzasadnienia).

¹⁰² Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 522-524; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 131 i 132.

¹⁰³ Wyrok ZO RS z dnia 20 maja 1985 r. w sprawie *Labbé* (nr 64146). Zob. też wyrok RS z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie *Meyet* (nr 207752).

¹⁰⁴ Wyrok RS z dnia 26 września 2005 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre des médecins* (nr 270234).

zawierające rekomendacje, które są adresowane do parlamentu i rządu, nie są decyzjami administracyjnymi. „Byłoby jednak inaczej, gdyby przyjęły charakter postanowień ogólnych i wiążących albo indywidualnych nakazów, których naruszenie mogłoby być później karane przez Urząd”¹⁰⁵. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie *Société Fairvesta*¹⁰⁶ Rada Stanu rozpoznała merytorycznie skargę na nadużycie władzy, jaka była wniesiona przeciw komunikatowi Urzędu ds. Rynków Finansowych – wydanemu w ramach nadzoru nad rynkiem inwestycji oszczędnościowych – o potrzebie „zwrócenia uwagi opinii publicznej na działania Spółki Fairvesta”, jako aktu mającego wpływ na indywidualną sytuację Spółki (*acte faisant grief*). Tego samego dnia w sprawie *Société Numéricâble* (zakończonej wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego) Rada Stanu rozpoznała skargę na nadużycie władzy skierowaną przeciw uchwale komisji stałej Urzędu ds. Konkurencji. W uzasadnieniu wyjaśniła, że „uchwały, rekomendacje, ostrzeżenia oraz stanowiska przyjęte przez urzędy regulacji (*autorités de régulation*) w ramach wykonywania zadań, jakie zostały im powierzone, mogą być skarżone do sądu nadużycia władzy [sądu administracyjnego], jeśli mają charakter postanowień generalnych i wiążących (*dispositions générales et impératives*) albo jeśli wynikają z nich indywidualne nakazy, których naruszenie te urzędy będą następnie karały”. Ponadto akty takie mogą być przedmiotem skargi na nadużycie władzy również wtedy, kiedy skarżący uzasadni „bezpośredni i pewny interes w ich uchyleniu”, zaś same akty „z powodu swojego charakteru mogą rodzić znaczące skutki, w szczególności o charakterze ekonomicznym, albo mają na celu wpłynąć w widoczny sposób na zachowania podmiotów, do których są adresowane”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Wyrok RS z dnia 11 października 2012 r. w sprawie *Société Guichard-Perrachon* (nr 357193).

¹⁰⁶ Nr 368082.

¹⁰⁷ Nr 390023. Zob. D. Girard, *Le recours pour excès de pouvoir confronté au « droit souple »: il plie mais ne rompt pas ! Note sous CE Ass., 21 mars 2016, Sociétés Numéricâble et Fairvesta international et autres (n° 368082-84 et 390023)*, RGD on line z 2016, nr 23904 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23904; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

2.2. Ordonanse rządowe

2.2.1. Ordonanse „zwyczajne”

Z art. 38 Konstytucji wynika, że kompetencja do stanowienia przepisów regulujących materie należące do ustawy może być – za zgodą parlamentu udzieloną na określony czas – delegowana władzy wykonawczej, która działa wówczas w drodze ordonansów. Na mocy upoważnienia ustawowego rząd¹⁰⁸ staje się umocowany do działania w sferze właściwości ustawodawcy (art. 34 Konstytucji)¹⁰⁹. Mechanizm należy do środków „racjonalizacji” parlamentaryzmu V Republiki¹¹⁰. Z tego powodu określany jest mianem środka „pozbawienia ustawodawcy prerogatyw” (*désinvestiture du législateur*)¹¹¹ czy „kumulacji władz” ustawodawczej i wykonawczej w rękach rządu¹¹². W praktyce ustrojowej tryb stanowienia prawa w drodze organów stał się powszechny¹¹³. Tymczasem ustrojodawca nie sprecyzował ani charakteru prawnego ordonansu, ani trybu sądowej kontroli. Problem właściwości sądu administracyjnego (Rady Stanu) do badania zgodności z prawem aktów ustawodawstwa delegowanego istniał już zresztą w III i IV Republice w związku z rozpowszechnioną praktyką blankietowego delegowania kompetencji ustawodawczych na rząd, który działał

¹⁰⁸ Zdaniem Rady Stanu, upoważnienie do wydania ordonansu, o które wnioskuje rząd w celu wykonania „jego” programu, nie ma też indywidualnego charakteru (*caractère personnel*) w tym sensie, że w wypadku zmiany rządu nowy rząd – do czasu upływu terminu określonego w upoważnieniu – może korzystać z pełnomocnictw udzielonych w ustawie upoważniającej (wyrok z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie *Schmitt*, nr 282352). Rada Stanu dopuszcza przy tym dwojakiego rodzaju ograniczenia: po pierwsze, parlament w ustawie upoważniającej może wprost wskazać, że upoważnienie udzielane jest wyłącznie rządowi urzędującemu w chwili udzielania tego upoważnienia; po drugie, parlament zachowuje kompetencję do uchylenia ustawy upoważniającej, uniemożliwiając tym samym nowemu rządowi skorzystanie z wcześniej udzielonego upoważnienia (zob. Ch.-E. Sénac, *Ordonnances de l'article 38 et gouvernement titulaire de l'habilitation. Commentaire sous l'arrêt CE Sect. 5 mai 2006, Schmitt, n° 282352*, RGD on line z 2008, nr 1858, dostępny: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1858; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

¹⁰⁹ F. Batailler, dz. cyt., s. 81.

¹¹⁰ W istocie art. 38 Konstytucji stanowił konstytucjonalizację praktyki dekretów ustawodawczych (*décrets-lois*), ukształtowanej w okresie III i IV Republiki, która nie miała wówczas podstawy konstytucyjnej. Zob. Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 316 i 317; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 665; A. Kubiak, dz. cyt., s. 45-47.

¹¹¹ Y. Gaudemet, *La loi administrative*, RDP z 2006, nr 1, s. 65-84; M. Guillaume, *Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?*, „Pouvoirs” z 2005, nr 114, s. 117-129.

¹¹² Zob. przede wszystkim A.-M. Le Pourhiet, *Les ordonnances, la confusion des pouvoirs en droit public français*, Paris 2011.

¹¹³ Zob. J.-C. Colliard, *Que reste-t-il de l'article 38 de la Constitution ?*, [w:] *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris 2009, s. 121-135; P. Delvolvé, *L'été des ordonnances*, RFDA z 2005, IX-X, s. 909-921; Y. Gaudemet, *Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 617-628.

w drodze dekretów (*décrets-lois*)¹¹⁴. Wówczas decydujące znaczenie okazało się mieć kryterium organiczne (formalne). Zdaniem Rady Stanu dekret ustawodawczy – jako akt władzy administracyjnej (wykonawczej) – pozostaje aktem administracyjnym, choćby był wydawany na mocy upoważnienia ustawowego¹¹⁵. Jako taki „z natury” podlega kognicji sądu administracyjnego¹¹⁶. Zatwierdzenie dekretu na mocy ustawy powoduje, że zatwierdzany akt może być „przypisany” władzy ustawodawczej, w związku z czym staje się aktem ustawodawczym wyłączonym spod kognicji sądu administracyjnego¹¹⁷.

Stanowisko to nie uległo zasadniczo zmianie po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. Po pierwsze, natura prawna ordonansów nie odbiega od natury dekretów ustawodawczych. Nie różni się również od natury innych aktów reglamentacyjnych, które przyjmują formę dekretów. Jak twierdzi R. Chapus, „ordonanse są aktami administracyjnymi o takiej samej naturze co dekrety i – tak jak one – są formą wykonywania, przy zachowaniu określonych warunków, ogólnej władzy reglamentacyjnej”¹¹⁸. Biorąc pod uwagę kryterium organiczne (formalne), ordonanse wydane w zakresie i na zasadach określonych w art. 38 Konstytucji – jako akty normatywne „pochodzące” od Rady Ministrów, czyli centralnego, konstytucyjnego organu władzy administracyjnej – pozostają aktami administracyjnymi (reglamentacyjnymi). Z konstytucyjnego punktu widzenia

¹¹⁴ Chodzi o tzw. ustawy o pełnych plenipoweniacjach (*lois de pleins pouvoirs*). Zob. J. Morand-Deuille, dz. cyt., s. 351; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 341 i 342.

¹¹⁵ Zob. wyrok z dnia 6 lipca 1938 r. w sprawie *Vaudrey*, w którym Rada Stanu wskazała, że „o ile ustawa (...) upoważniła rząd do ustanowienia – w drodze dekretów wydawanych po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów (*décrets en Conseil des Ministres*) i wymagających zatwierdzenia przez Izby – różnych środków, które należą zasadniczo do domeny władzy ustawodawczej, o tyle dekrety te stanowią nadal akty pochodzące od organu władzy administracyjnej i z tego względu mogą one – tak długo, jak ustawa ich nie zatwierdzi – być zaskarżane do Rady Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy na podstawie art. 9 ustawy z dnia 24 maja 1872 r.” W wyroku z dnia 7 marca 1947 r. w sprawie *Société Entreprise Jaulard* Rada Stanu stwierdziła z kolei, że: „brak decyzji [izby] w sprawie zatwierdzenia dekretu (...) nie może mieć innego skutku niż ten, że wskazany dekret zachowuje, aż do czasu zatwierdzenia, moc aktu administracyjnego”.

¹¹⁶ Zob., w warunkach ustrojowych III Republiki, wyrok RS z dnia 25 czerwca 1937 r. w sprawie *Union des véhicules industriels*. Po wejściu w życie Konstytucji IV Republiki zob. w szczególności wyrok ZO RS z dnia 16 marca 1956 r. w sprawie *Garrigou*.

¹¹⁷ Zob. wyrok z dnia 25 stycznia 1957 r. w sprawie *Société Établissements Charlionnais*, w którym Rada Stanu wskazała, że „z przepisów ustawy z dnia 31 grudnia 1953 r., dodatkowo popartych materiałami z prac przygotowawczych nad tą ustawą, która została uchwalona już po wniesieniu skargi i która nie miała innego celu niż ten, żeby do zakwestionowanego dekretu z dnia 30 września 1953 r. wprowadzić poprawki uznane za konieczne przez parlament, wynika, że ustawodawca zamierzał zatwierdzić wszystkie przepisy tego dekretu z zastrzeżeniem tych zmian”. Rada Stanu uznała, że „w tych okolicznościach legalność dekretu z dnia 30 września 1953 r. nie może być już kwestionowana w trybie skargi” do sądu administracyjnego.

¹¹⁸ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 666.

egzekutywa korzysta wyłącznie ze środków sprawowania władzy reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire*)¹¹⁹, nie zaś z prawa do stanowienia aktów o mocy ustawy. Ustawa upoważniająca do wydania ordonansu rodzi tylko ten skutek, że *in casu* poszerza ramy kompetencji prawodawczych władzy reglamentacyjnej. Nie zmienia jednak natury prawnej aktu przyjętego w wykonaniu upoważnienia przez Radę Ministrów. Przepisy ordonansu uzyskują moc ustawy (ze skutkiem od chwili wydania) z momentem „przejęcia” ich przez parlament, które następuje w drodze uchwalenia ustawy zatwierdzającej¹²⁰.

Po drugie, na stanowisko Rady Stanu, ukształtowane w orzecznictwie z okresu III i IV Republiki, o możliwości kontroli przez sąd administracyjny aktów tzw. ustawodawstwa delegowanego nie mógł wpłynąć fakt utworzenia w 1958 r. Rady Konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 2 Konstytucji kognicja Rady Konstytucyjnej ogranicza się do kontroli „ustaw”. W trybie prewencyjnym organ może badać konstytucyjność ustaw upoważniających, tyle tylko że na tym etapie nie istnieje możliwość weryfikacji treści przyszłego ordonansu, ponieważ rząd nie jest zobowiązany do jej przedstawienia¹²¹. Ordonanse nie mieszczą się zaś w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Natomiast w wypadku kontroli konstytucyjności ustawy zatwierdzającej¹²² zarzut przekroczenia granic upoważnienia przez Radę Ministrów nie może być skutecznie podnoszony przeciw tej ustawie¹²³. Kontrola następca ordonansów przez Radę Konstytucyjną jest możliwa wyłącznie – w wąskim zakresie przewidzianym w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji i pod warunkiem, że Rada

¹¹⁹ Zob. art. 21 ust. 1 zdanie czwarte w związku z art. 13 ust. 1 Konstytucji. Wyjątkiem jest art. 16 Konstytucji, który uprawnia Prezydenta Republiki – w wypadkach nagłego i poważnego zagrożenia dla instytucji Republiki, niezależności państwa, integralności jego terytorium i realizacji zobowiązań międzynarodowych, jeżeli normalne funkcjonowanie władz konstytucyjnych zostało przerwane – do podejmowania „środków wymaganych przez te okoliczności”, w tym wydawania aktów zawierających postanowienia o mocy ustawy.

¹²⁰ Na temat charakteru prawnego ordonansów zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 665-674; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 629 i 630.

¹²¹ Zdaniem Rady Konstytucyjnej, „o ile art. 38 Konstytucji nakłada na Rząd obowiązek wskazania Parlamentowi – w sposób precyzyjny i w celu uzasadnienia wniosku, który przedkłada [o wyrażenie zgody na wydanie ordonansów – przyp. wł.] – celu środków, które zamierza podjąć w drodze ordonansów, oraz zakresu materii, w ramach której będzie procedował, o tyle nie wymaga on [art. 38 Konstytucji] od Rządu, aby ten poinformował Parlament o treści ordonansów, które wyda na mocy tego upoważnienia” (decyzja RK nr 99-421 DC z dnia 16 grudnia 1999 r., pkt 12 uzasadnienia).

¹²² Ustawa zatwierdzająca *de facto* nigdy nie musi być uchwalona, gdyż zgodnie z art. 38 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji warunkiem utrzymania w mocy ordonansu po upływie terminu upoważnienia jest jedynie złożenie projektu ustawy zatwierdzającej przez rząd.

¹²³ Zob. np. decyzje RK: nr 2004-506 DC z dnia 2 grudnia 2004 r. (pkt 25 i 36 uzasadnienia) oraz nr 2007-561 DC z dnia 17 stycznia 2008 r. (pkt 12 uzasadnienia).

Stanu uzna skierowanie pytania za zasadne – w odniesieniu do ordonansów, które zostały zatwierdzone na mocy ustawy i stały się „aktami o charakterze ustawowym”¹²⁴. Zasadniczą cechą ordonansu jest tymczasem to, że obowiązuje od chwili publikacji (niezależnie od tego, czy i kiedy ustawa zatwierdzająca zostanie przyjęta) oraz nie traci mocy obowiązującej po upływie terminu upoważnienia, jeśli rząd złożył w izbie projekt ustawy zatwierdzającej¹²⁵.

Skoro zatem ordonanse „pozostają aktami o charakterze reglamentacyjnym (*actes de forme réglementaire*) tak długo, jak nie nastąpi [ich] zatwierdzenie na mocy ustawy”¹²⁶, to nie ma przeszkód, żeby stosownie do ogólnych reguł konstytucyjnych wyznaczających ramy kognicji sądów administracyjnych (potwierdzonych w decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 23 stycznia 1987 r.) ordonanse podlegały kontroli Rady Stanu¹²⁷, która w tym wypadku pełni funkcję sądu właściwego do orzekania w sposób ostateczny „w pierwszej i ostatniej instancji”¹²⁸. Ze względu na ograniczenie kognicji Rady Konstytucyjnej do oceny konstytucyjności ustaw (art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 61-1 ust. 1 Konstytucji), ordonanse, o których mowa w art. 38 Konstytucji, muszą podlegać kontroli „sądu orzekającego w sprawach o nadużycie władzy (*juge de l'excès de pouvoir*)”¹²⁹. Tę funkcję pełni sąd administracyjny. W postępowaniu sądowoadministracyjnym ordonans może być kwestionowany zarówno wprost (*voie d'action*), jak i pośrednio – przez podniesienie zarzutu jego niezgodności z prawem, mającego uzasadniać

¹²⁴ *A contrario* ordonanse, które nie zostały jeszcze zatwierdzone przez parlament, nie podlegają – jako akty o charakterze administracyjnym – zaskarżeniu w trybie następcej kontroli konstytucyjności na podstawie art. 61-1 Konstytucji (zob. np. postanowienia RS: z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie *Alexandre A.*, nr 341658, oraz z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *Société d'édition de Canal Plus*, nr 373258).

¹²⁵ Ordonans staje się „nieważny” (*caducité*) w dwóch wypadkach: 1) niezłożenia przez rząd projektu ustawy zatwierdzającej w terminie wskazanym w ustawie upoważniającej, 2) odrzucenia przez parlament projektu ustawy o zatwierdzeniu ordonansu. Ordonans traci zaś moc prawną (*dérogation*) w wypadku uchwalenia przez parlament ustawy uchylającej ordonans.

¹²⁶ Tak np. w decyzji RK nr 72-73 L z dnia 29 lutego 1972 r. (pkt 3 uzasadnienia). W konsekwencji przyjęcie części ustawowej kodeksu w drodze ordonansów skutkuje jej czasowym podporządkowaniem „reżimowi sądowemu aktów reglamentacyjnych” (*régime contentieux des actes réglementaires*), co wynika – zdaniem Rady Konstytucyjnej – wprost z art. 38 i art. 61 Konstytucji (decyzja nr 99-421 DC z dnia 16 grudnia 1999 r., pkt 9 uzasadnienia). Dopiero od chwili zatwierdzenia przez parlament ordonans staje się „aktem o charakterze ustawowym” (*texte de forme législative*), podlegającym kontroli Rady Konstytucyjnej w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji (decyzja RK nr 72-73 L z dnia 29 lutego 1972 r., pkt 4 uzasadnienia).

¹²⁷ Tak w wyroku RS z dnia 3 listopada 1961 r. w sprawie *Damiani*. Stanowisko potwierdzone w wyrokach ZO RS: z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Fédération nationale des Syndicats de police de France et d'Outre-mer* (nr 52262) i z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins d'Aix et région* (nr 184605).

¹²⁸ Art. R. 311-1 pkt 1 KoSA.

¹²⁹ Decyzja RK nr 85-196 DC z dnia 8 sierpnia 1985 r. (pkt 23 uzasadnienia). Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 669 i 760.

żądanie uchylecia decyzji indywidualnej jako wydanej bez podstawy prawnej (*voie d'exception*)¹³⁰. Przedłożenie przez rząd projektu ustawy zatwierdzającej nie zmienia ani charakteru ordonansu, ani kwestii właściwości Rady Stanu do kontroli sądowej tych aktów¹³¹. Natura prawna ordonansu ulega zmianie dopiero z chwilą jego wyraźnego zatwierdzenia (*ratification*) przez parlament w drodze ustawy¹³². Decydujące znaczenie ma data opublikowania ustawy zatwierdzającej. Z tą chwilą akt „pochodzący” od organu władzy administracyjnej zostaje „przejęty” przez władzę ustawodawczą. Staje się aktem ustawodawczym, który korzysta z mocy i statusu prawnego ustawy¹³³. Od chwili opublikowania ustawy zatwierdzającej sąd administracyjny, który nie ma legitymacji do oceny aktów ustawodawczych, musi odmówić rozpoznania skarg i zarzutów podważających legalność (konstytucyjność) zatwierdzonego ordonansu – chyba że ustawa o zatwierdzeniu okazałaby się niezgodna z umową międzynarodową, a w szczególności gdyby „jej jedynym celem miało być ustanowienie przeszkody dla [możliwości korzystania z] prawa każdego

¹³⁰ Tak np. w wyroku RS z dnia 13 listopada 1974 r. w sprawie *Société Leroi et Landereau* (nr 89855). W wyroku ZO z dnia 28 marca 1997 r. w sprawie *Société Baxter* (nr 179049), powołując się na treść art. 38 Konstytucji oraz dyskusje toczone w trakcie prac nad Konstytucją V Republiki, Rada Stanu uznała, że „ordonanse wydane na mocy art. 38 [Konstytucji] mają charakter aktów administracyjnych, nawet jeśli dotyczą materii należącej do domeny ustawy na mocy art. 34 i innych postanowień konstytucyjnych”. W konsekwencji „ich legalności może być kwestionowana [przed Radą Stanu] zarówno w drodze skargi na nadużycie władzy wniesionej zgodnie z zasadami ogólnymi prawa, jak i w drodze zarzutu podnoszonego w toku kwestionowania późniejszych decyzji administracyjnych mających za podstawę ordonans”. Przy czym „od chwili, gdy zostanie dokonane zatwierdzenie przez ustawodawcę, ordonans nabywa moc ustawową, licząc od dnia jego podpisania”, przez co przestaje mieścić się w kognicji sądu administracyjnego.

¹³¹ Jeśli projekt ustawy zatwierdzającej został złożony przez rząd, lecz nie został rozpatrzony ani przyjęty przez parlament, ordonans pozostaje w mocy, zachowując formę (moc) aktu reglamentacyjnego (F. Luchaire, uwagi do art. 38, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 973).

¹³² Do czasu wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 2008 r., na mocy której treść art. 38 ust. 2 Konstytucji została uzupełniona o zdanie trzecie, wyrażające obowiązek wyraźnego zatwierdzenia ordonansu, dopuszczalna była praktyka tzw. dorozumianego zatwierdzenia (*ratification expresse*). Aby zatwierdzić ordonans, parlament nie musiał korzystać z procedury przewidzianej w art. 38 ust. 2 Konstytucji (tj. uchwalić projekt ustawy zatwierdzającej). Wystarczyło, że zatwierdził ordonans „przy okazji” wprowadzania zmian w materii objętej ordonansem w drodze zupełnie innej ustawy regulującej tę samą materię. Na gruncie takiej praktyki Rada Stanu przyjmowała, że uchwalenie ustawy, która zmieniałaby choćby niektóre przepisy ordonansu, oznacza *implicite* zatwierdzenie pozostałej części ordonansu, który w całości staje się aktem ustawowym wyjętym spod kontroli sądu administracyjnego. Jednak konieczne było, by ordonans został wprost wskazany w treści ustawy zmieniającej. Tożsame stanowisko Rada Stanu zajmowała w odniesieniu do praktyki pośredniej ratyfikacji przez parlament rządowych dekretów ustawodawczych wydawanych w okresie III i IV Republiki. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 446 i 447. Po 2008 r., temperując nowe wymagania wynikające z reformy konstytucyjnej, Rada Stanu uznała, że wymaganie dodane przez ustawę konstytucyjną z dnia 23 lipca 2008 r. do art. 38 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ordonans musi być przedmiotem wyraźnego zatwierdzenia, nie ma charakteru retroaktywnego i nie podważa dorozumianych zatwierdzeń wynikających z przepisów ustawowych wcześniejszych wobec jej wejścia w życie (postanowienie z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie *Alexandre B.*, nr 341658).

¹³³ Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 203 i 204; F. Luchaire, uwagi do art. 38, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 972 i 973.

do sprawiedliwego procesu” w rozumieniu art. 6 EKPC¹³⁴. Decyzja parlamentu wywołuje skutek retroaktywny w tym sensie, że ordonans uważany jest za akt ustawodawczy od chwili podpisania przez prezydenta¹³⁵. Postępowania, które zostały wszczęte przed Radą Stanu przed datą zatwierdzenia, stają się bezprzedmiotowe w zakresie badania legalności (konstytucyjności) ordonansu¹³⁶. Sąd administracyjny zachowuje jednak możliwość pośredniej kontroli zgodności z prawem zatwierdzonych ordonansów na podstawie art. 55 Konstytucji. W toku postępowania, w którym przedmiotem kontroli jest akt (decyzja) wydany na mocy ordonansu, zaś strona podnosi zarzut (*voie d'exception*) niezgodności z ordonansu z prawem międzynarodowym lub unijnym, w razie potwierdzenia zasadności takiego zarzutu Rada Stanu może uchylić się od zastosowania aktu ustawodawczego (zatwierdzonego ordonansu) i orzec o uchyleniu zaskarżonego aktu (decyzji) jak pozbawionego podstawy prawnej.

Zakres kontroli sprawowanej przez Radę Stanu wobec ordonansów nie różni się od zakresu, w jakim kontroluje ona dekrety i inne akty administracyjne. Rada Stanu bada w pierwszej kolejności, czy rząd nie przekroczył ram upoważnienia¹³⁷. Kontroluje ponadto, czy rząd w pełni zrealizował pełnomocnictwa udzielone w ustawie upoważniającej. Zaniechanie uregulowania przez egzekutywę spraw delegowanych do unormowania w ordonansie obciąża ten akt wadą negatywnej niekompetencji (*incompétence négative*)¹³⁸. Rząd nie może się „zrzec” kompetencji prawodawczych powierzonych przez parlament, delegując na mocy ordonansu te kompetencje do wykonania w drodze dekretu lub zarządzenia¹³⁹. Nie może także

¹³⁴ Wyrok RS z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie *Hoffer* (nr 232359).

¹³⁵ Wyrok ZO RS z dnia 28 marca 1997 r. w sprawie *Société Baxter* (nr 179049).

¹³⁶ Wyrok RS z dnia 23 października 2002 r. w sprawie *Laboratoires Juva-Santé* (nr 232945).

¹³⁷ Tak np. wyroku ZO RS z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Fédération nationale des Syndicats de police de France et d'Outre-mer* (nr 52262).

¹³⁸ Zob. wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins de l'Ain* (nr 188004). Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 671.

¹³⁹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins Aix et région* (nr 184605), w którym Rada Stanu stwierdziła, że: „odsyłając do zarządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia kwestię określenia wysokości każdej z opłat, o których mowa w art. L. 367-10 Kodeksu ochrony zdrowia publicznego, rząd, działając w ramach art. 38 Konstytucji, nie zrealizował w pełni kompetencji (*est resté en deçà de la compétence*) organu, któremu zostało udzielone upoważnienie do ustanowienia środków należących do domeny ustawy; że, w konsekwencji, postanowienia art. L. 367-10 Kodeksu ochrony zdrowia publicznego, które stanowią nierozłączną całość, zostały ustanowione z naruszeniem art. 34 i art. 38 Konstytucji; że to naruszenie zasady legalności (*illégalité*) pozbawia podstawy prawnej postanowień (...) zaskarżonego dekretu (...); że skarżący są wobec tego uprawnieni do tego, by w tych okolicznościach żądać jego uchylenia (*annulation*)”.

wykorzystać upoważnienia do wydania ordonansu w celu poszerzenia zakresu domeny reglamentacyjnej kosztem domeny kompetencyjnej ustawodawcy¹⁴⁰. Rada Stanu czuwa zatem nad tym, żeby w drodze ordonansów władza wykonawcza nie doprowadziła do rozchwiania konstytucyjnego rozdziału materii prawodawczej na materię ustawową i reglamentacyjną¹⁴¹. Kontrola formalna ordonansu wymaga też odpowiedzi na pytania, czy został wydany w terminie określonym w ustawie upoważniającej oraz czy w terminie tam wskazanym rząd przedłożył w parlamencie projekt ustawy o zatwierdzeniu ordonansu. Po upływie terminu, na jaki parlament udzielił pełnomocnictw, postanowienia ordonansu, które dotyczą materii ustawowej, nie mogą być zmieniane ani uchylane inaczej niż na mocy ustawy¹⁴². Z kolei niedochowanie obowiązku terminowego złożenia projektu ustawy zatwierdzającej skutkuje unieważnieniem ordonansu *ex lege* oraz ze skutkiem *ex tunc* (*caducité*). Postanowienia ordonansu „znikają z porządku prawnego, który wraca do stanu poprzedniego”¹⁴³. Analogiczny skutek rodzi odmowa zatwierdzenia ordonansu przez izby. W obu wypadkach ordonanse – jako „nieważne” – nie mogą być podstawą generalnych ani indywidualnych aktów administracyjnych¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Zob. np. wyroki RS z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie *Caisse primaire d'assurance maladie de la Sarthe* (nr 176352) i z dnia 12 czerwca 1998 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre de médecins* (nr 183528). W obu sprawach Rada Stanu przypominała, że „ze względu na treść postanowień art. 34 Konstytucji, na mocy których ustawa określa podstawowe gwarancje, jakie są przyznane obywatelom w celu korzystania z wolności publicznych, to do ustawodawcy należy określenie granic kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych”. Z tego względu Rada Stanu uznała, że rząd – upoważniony przez ustawę do dokonania na mocy ordonansu zmian w przepisach ustawowych dotyczących relacji między kasami ubezpieczenia społecznego, lekarzami i ubezpieczonymi w sposób, który pozwoli na poprawę jakości świadczonych usług oraz usprawnienie zarządzania środkami finansowymi – nadużył kompetencji prawodawczych, modyfikując reguły rozdziału właściwości między sądami administracyjnymi i powszechnymi oraz powierzając sądom powszechnym kompetencje w tym zakresie wykonywane do tej pory przez sądy administracyjne, chociaż modyfikacja taka, niezwiązania bezpośrednio z celem upoważnienia, nie była wprost przewidziana w ustawie upoważniającej.

¹⁴¹ F. Batailler, dz. cyt., s. 82; S. Leroyer, dz. cyt., s. 448.

¹⁴² *A contrario*, jeśli w ordonansie zawarte zostały postanowienia dotyczące spraw „z natury” reglamentacyjnych, to mogą być one zmieniane w drodze aktów reglamentacyjnych (dekretów), o ile ordonans nie został jeszcze w całości zatwierdzony przez ustawę (wyrok RS z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie *Fédération régionale ovine du Sud Est*, nr 236571).

¹⁴³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 669. Odmienne na problem ten spoglądają D. Vedel i P. Delvolvé, których zdaniem nieprzedłożenie w terminie projektu ustawy zatwierdzającej „nie skutkuje ich nieważnością *ab initio*, lecz utratą mocy obowiązującej począwszy od daty upływu terminu, w jakim projekt ustawy zatwierdzającej powinien być zostać przedłożony” (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 346). Zob. także pogląd J. Gicquela i J.-E. Gicquela, którzy uznają, że brak wniesienia projektu ustawy zatwierdzającej skutkuje tym, że ordonans „upada i zostaje pozbawiony mocy na przyszłość”. Jeśli zaś parlament odrzuciłby wprost projekt ustawy zatwierdzającej, wówczas „ordonans przestaje istnieć a poprzednie ustawodawstwo jest na nowo stosowane” (ciż, dz. cyt., s. 629.).

¹⁴⁴ Wniosek *a contrario* z uzasadnienia wyroku z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie *Union hospitalière privée* (nr 208623), w którym Rada Stanu stwierdziła, że skoro w terminie przewidzianym przez ustawę

Sprawowana przez Radę Stanu kontrola materialna aktów ustawodawstwa delegowanego polega na ustaleniu, czy są one zgodne z „normami i zasadami konstytucyjnymi, zasadami ogólnymi prawa, które wiążą każdy organ władzy administracyjnej, a także ze zobowiązaniami międzynarodowymi Francji rodzącymi skutki bezpośrednie w wewnętrznym porządku prawnym”¹⁴⁵. Wydając ordonans, rząd ma obowiązek poszanowania wynikających z orzecznictwa Rady Stanu zasad ogólnych prawa¹⁴⁶, od czego zwolnić może tylko ustawa, która wprost daje upoważnienie do ustanowienia wyjątku (odstąpienia) od zasady ogólnej prawa albo wykonanie tej ustawy to w sposób konieczny zakłada¹⁴⁷.

2.2.2. Ordonanse wydane na podstawie ustawy referendalnej

Orzecznictwo Rady Stanu, wypracowane na gruncie art. 38 Konstytucji z 1958 r., znalazło, nie bez wahań, zastosowanie do ordonansów, do których wydania rząd został upoważniony nie przez parlament, lecz przez ustawę przyjętą w referendum ogólnokrajowym zarządzonym przez prezydenta na mocy art. 11 ust. 1 Konstytucji. Co prawda postanowienia konstytucyjne nie przewidują możliwości udzielenia pełnomocnictw w takim trybie, niemniej okoliczności związane z powstaniem w Algierii i kryzysem politycznym skłoniły prezydenta de Gaulle’a do pominięcia parlamentu oraz zarządzenia referendum, w drodze którego przyjęta została ustawa przyznająca głowie państwa szerokie uprawnienia prawodawcze¹⁴⁸. Z uwagi na pozakonstytucyjny (jeśli nie niekonstytucyjny) charakter postępowania powstało pytanie o status prawny ustawy upoważniającej oraz aktów wydanych na

upoważniającą w izbie został złożony przez rząd projekt ustawy zatwierdzającej, to fakt, że projekt ten nie został od czasu przedłożenia uwzględniony w porządku obrad, nie rodzi skutku w postaci nieważności postanowień ordonansu. W konsekwencji, „zarzut oparty na tym, że zaskarżone zarządzenie miało być pozbawione podstawy prawnej z uwagi na nieważność art. 24 i art. 25 przywołanego ordonansu, musi zostać oddalony”.

¹⁴⁵ Wyrok RS z dnia 19 października 2005 r. w sprawie *Confédération générale du travail* (nr 283471).

¹⁴⁶ Zob. wyrok RS z dnia 4 listopada 1996 r. w sprawie *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province* (nr 177162; dot. niedopuszczalności wstecznego działania aktów administracyjnych).

¹⁴⁷ Zob. wyrok RS z dnia 29 października 2004 r. w sprawie *Sueur* (nr 269814).

¹⁴⁸ Chodzi o ustawę nr 62-421 z dnia 13 kwietnia 1962 r. o środkach, jakie mają być podjęte w sprawie Algierii, w związku z deklaracjami rządowymi stanowiącymi integralną część Układu z Évian-les-Bains (Dz. Urz. nr 90 z 14.04.1962, s. 3843). Art. 2 ustawy upoważniał głowę państwa do „ustanowienia – w zależności od wypadków – w drodze ordonansów albo dekretów wydawanych po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów wszelkich środków ustawowych lub reglamentacyjnych dotyczących wprowadzenia w życie deklaracji rządowych z dnia 19 marca 1962 r.”, złożonych po podpisaniu porozumień w Évian, które miały zakończyć wojnę domową. Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 673 i 674.

jej podstawie¹⁴⁹. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Canal*, w którym Rada Stanu uznała, że ustawa referendalna „nie miała na celu powierzyć Prezydentowi Republiki sprawowanie samodzielnie władzy ustawodawczej, lecz jedynie upoważnić go do skorzystania wyjątkowo, w zakresie i w granicach tam [w przepisie upoważniającym] określonych, z przysługującej mu władzy reglamentacyjnej, aby ustanowił w drodze ordonansów środki, które normalnie należą do domeny ustawy”¹⁵⁰. Nie miało przy tym znaczenia to, że ustawa referendalna nie wymagała (inaczej niż zakłada art. 38 Konstytucji) zatwierdzenia ordonansu przez izby. Zasadnicze cechy ustawodawstwa delegowanego, czyli czasowe i uzasadnione koniecznością osiągnięcia określonego celu upoważnienie władzy wykonawczej do uregulowania spraw należących do materii ustawy, pozostały bowiem niezmienione¹⁵¹. W sprawie *Canal* zaskarżony ordonans, choć wydany na mocy ustawy referendalnej, a nie art. 38 Konstytucji, został zakwalifikowany przez Radę Stanu jako akt administracyjny, który podlega kontroli sądu administracyjnego w drodze skargi na nadużycie władzy¹⁵². Przyjęte stanowisko pozwoliło Radzie Stanu zrealizować funkcję gwaranta poszanowania przez władzę wykonawczą zasady legalizmu oraz wolności i praw jednostek, nawet w okolicznościach nadzwyczajnych dla państwa¹⁵³. Jednocześnie stała się

¹⁴⁹ Można było przyjąć, że albo akty te są bezpośrednim wyrazem woli suwerena i nie podlegają kontroli, albo że ordonanse wydane na mocy upoważnienia zawartego w ustawie referendalnej są aktem wykonawczym, nie zaś wyrazem woli suwerena. Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 205; S. Leroyer, dz. cyt., s. 447 i 448.

¹⁵⁰ Sprawa zawisła na tle skarg na nadużycie władzy wniesionych przez oficerów skazanych na karę śmierci na mocy wyroków wydanych przez Wojskowy Trybunał Sprawiedliwości. Przedmiotem zaskarżenia uczyniony był ordonans prezydenta nr 62-618 z dnia 1 czerwca 1962 r. o powołaniu Wojskowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz. Urz. z 02.06.1962, s. 5316), wydany na mocy pełnomocnictw udzielonych w drodze wspomnianej wyżej ustawy referendalnej z dnia 13 kwietnia 1962 r. Rada Stanu rozpoznała łącznie skargi oficerów oraz interwencję 5 senatorów, którzy podnieśli zarzut naruszenia kompetencji ustawodawczych parlamentu. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Canal*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2013, red. M. Long, s. 545-551.

¹⁵¹ Jak zauważa F. Luchaire: „Rada Stanu odrzuciła [*implicite*] tezę, w myśl której ustawa referendalna mogłaby zmienić Konstytucję i przyznać głowie państwa rzeczywistą władzę ustawodawczą; przyjęła coś przeciwnego, że ordonanse głowy państwa pozostają w takim przypadku aktami administracyjnymi nawet, jeśli regulują zagadnienia należące do domeny objętej kompetencją ustawodawcy” (tenże, uwagi do art. 38, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 971).

¹⁵² W sprawie *Canal*, dzień przed wykonaniem wyroku skazującego skarżącego na śmierć, Rada Stanu uchyliła zaskarżony ordonans, co wywołało ostry konflikt między nią oraz generałem Ch. de Gaulle’em. Ostatecznie rząd przeforsował ustawę, na mocy której ordonans został zatwierdzony przez parlament z mocą wsteczną, stając się tym samym aktem o mocy ustawowej wyjętym spod kognicji sądu administracyjnego.

¹⁵³ W sprawie *Canal* Rada Stanu uznała, że z treści upoważnienia zawartego w ustawie referendalnej oraz z celu, z uwagi na jaki zostało upoważnienie udzielone, wynika, że „organizacja i funkcjonowanie takiego organu sądowego [tzn. Wojskowego Trybunału Sprawiedliwości] mogłyby w zgodzie z prawem ingerować

strażnikiem lojalnego wykonania przez głowę państwa upoważnień udzielonych przez suwerena w referendum¹⁵⁴.

2.2.3. *Ordonanse wydane w wykonaniu szczegółowej podstawy prawnej*

W niektórych wypadkach Konstytucja przewiduje możliwość działania przez władzę wykonawczą, w drodze ordonansów, w sferze należącej do właściwości ustawy mimo braku upoważnienia ustawowego. Przede wszystkim, w drodze ordonansów mogą zostać przyjęte postanowienia projektów ustaw finansowych (ustawy budżetowej i ustawy o finansowaniu zabezpieczenia społecznego), jeśli parlament nie przyjął ich w konstytucyjnie przewidzianym terminie (art. 47 ust. 3 i art. 47-1 ust. 3 Konstytucji). Na mocy art. 74-1 ust. 1 Konstytucji rząd – w drodze ordonansów i w sprawach należących do kompetencji państwa – może zaś ustanowić środki służące dostosowaniu przepisów ustaw, które obowiązują na terytorium Francji metropolitarnej, do specyfiki obszarów wspólnot zamorskich i Nowej Kaledonii. Ordonanse wydane w obu wypadkach podlegają kontroli Rady Stanu, jako że są aktami pochodzącymi od władzy wykonawczej¹⁵⁵.

Inaczej kształtuje się status ordonansów wydanych w oparciu o art. 92 Konstytucji¹⁵⁶, który przewidywał, że środki konieczne dla ustanowienia instytucji V Republiki, jak i inne środki niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania władz publicznych do czasu ustanowienia instytucji, stanowione miały być w drodze ordonansów wydawanych po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów oraz po zasięgnięciu opinii Rady Stanu¹⁵⁷. Ordonanse te, co *explicite* wynikało z treści art. 92 Konstytucji, mają moc ustawową. W tym wąskim zakresie ustrojodawca przyznał egzekutywie możliwość działania jako organ władzy

w prawa i podstawowe gwarancje w sferze obrony tylko w zakresie, w jakim – biorąc pod uwagę okoliczności chwili – byłoby to niezbędne dla zapewnienia realizacji deklaracji rządowych z dnia 19 marca 1962 r.”, jednak z ustaleń dokonanych przez Radę Stanu wynikało, że „uwzględniając doniosłość i ciężar ograniczeń, jakie zaskarżony ordonans wprowadzał w zakresie ogólnych zasad prawa karnego, gdy chodzi w szczególności o przewidzianą w nim procedurę i niedopuszczalność wniesienia jakiegokolwiek środka zaskarżenia, utworzenie specjalnego organu sądowego nie było niezbędne dla wykonania deklaracji rządowych z dnia 19 marca 1962 r.”

¹⁵⁴ S. Leroyer, dz. cyt., s. 401.

¹⁵⁵ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 349.

¹⁵⁶ Przepis ten został wykreślony z tekstu Konstytucji na mocy art. 14 ustawy konstytucyjnej nr 95-880 z dnia 4 sierpnia 1995 r. (Dz. Urz. z 05.08.1995, s. 11744).

¹⁵⁷ O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 594-596.

ustawodawczej. Z punktu widzenia sądu administracyjnego znaczyło to, że akty wydane w wykonaniu art. 92 Konstytucji muszą podlegać temu samemu reżimowi sądowemu, co akty wydane w ramach sprawowania władzy ustawodawczej przez parlament (ustawy). Nie mogą więc być objęte kognicją sądu administracyjnego¹⁵⁸. Rada Stanu zastrzega sobie jednak możliwość kontroli, czy dochowane zostały konstytucyjne wymagania kompetencyjne i proceduralne warunkujące byt prawny tych ordonansów (*contrôle de l'existence*)¹⁵⁹.

2.3. Decyzje Prezydenta Republiki wydane na mocy art. 16 Konstytucji

Niezależnie od wykreowanych przed 1958 r. w ustawodawstwie¹⁶⁰ oraz w orzecznictwie administracyjnym instytucji dających władzy wykonawczej dodatkowe kompetencje na wypadek wystąpienia okoliczności zagrażających funkcjonowaniu państwa, ustrojodawca V Republiki – mając w pamięci niedostatki regulacji konstytucyjnych, jakie ujawniły się w 1940 r.¹⁶¹ – zdecydował się powierzyć głowie państwa specjalne umocowania do podejmowania wszelkich środków koniecznych do zapewnienia konstytucyjnym organom władzy publicznej możliwości realizacji ich działań w wypadku, gdyby wystąpiło nagłe i poważne zagrożenie dla instytucji Republiki, niepodległości narodu, integralności terytorium państwa lub realizacji zobowiązań międzynarodowych, a przy tym normalne funkcjonowanie władz konstytucyjnych uległoby przerwaniu (art. 16 Konstytucji). W takich warunkach istnieje przyzwolenie na koncentrację władzy w państwie w rękach jednej osoby – tymczasowego „dyktatora ratunku publicznego” (*dictateur de salut public*) w antycznym słowa rozumieniu¹⁶². Tym samym ustrojodawca dał *implicite* wyraz idei, że wystąpienie szczególnego zagrożenia państwa wymaga od organów dysponujących aparatem administracyjnym podjęcia działań „zgodnie nie

¹⁵⁸ Rozpoznając skargę dotyczącą przepisu Kodeksu karnego, w brzmieniu ukształtowanym przez ordonans z dnia 23 grudnia 1958 r., Rada Stanu stanęła na stanowisku, że skoro ordonans ten został wydany przez rząd – na podstawie upoważnienia określonego w art. 92 Konstytucji – „w wykonaniu władzy ustawodawczej”, to „nie stanowi aktu, który mógłby być kwestionowany przed Radą Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy” (wyrok z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky*).

¹⁵⁹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 1 lipca 1960 r. w sprawie *FNOSS*. Zob. również F. Batailler, dz. cyt., s. 76; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 351.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1955 r. reguluje zasady i tryb prowadzenia stanu nagłości (*état d'urgence*).

¹⁶¹ F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 543.

¹⁶² Tak Ph. Ardant, B. Mathieu, dz. cyt., s. 389; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 592 i 593; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 739; F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 544.

tyle z zasadą legalizmu, ale z zasadą konieczności”¹⁶³. Wprowadzenie w życie postanowień art. 16 Konstytucji „otwiera nawias w państwie prawa przewidzianym w [K]onstytucji na zwykłe okoliczności”¹⁶⁴, prowadząc do czasowego „zawieszenia Konstytucji”¹⁶⁵.

Ustrojodawca nie sprecyzował jednak ani natury środków podejmowanych na tej podstawie¹⁶⁶, ani trybu ich kontroli. W praktyce środki te przybrać mogą charakter zarówno aktów indywidualnych, jak i generalnych, przy czym te ostatnie mogą mieć moc ustawową albo podustawową (reglamentacyjną)¹⁶⁷. W granicach wyznaczonych przez art. 16 Konstytucji organ władzy wykonawczej upoważniony został do działania z pominięciem konstytucyjnych regulacji dotyczących rozdziału materii prawodawczej między parlament i egzekutywę (art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji) jak i zasady podporządkowania aktów reglamentacyjnych ustawie. Akty przyjęte na podstawie upoważnień nadzwyczajnych mają w tym kontekście charakter samoistny. Zwolnione są z kontrasygnaty (art. 19 Konstytucji). Z art. 16 Konstytucji wynika też, że Rada Konstytucyjna właściwa jest do wydawania opinii o tym, czy spełnione są przesłanki wprowadzenia tego przepisu w życie, oraz o projektach decyzji wykonawczych. Nie korzysta jednak z kompetencji jurysdykcyjnych. W związku z zastosowaniem art. 16 Konstytucji przez prezydenta w odpowiedzi na wybuch zamieszek w Algierze¹⁶⁸ przed Radą Stanu zawisł problem określenia charakteru prawnego środków, jakie na tej podstawie zostały podjęte, oraz własnej kognicji w tym zakresie.

¹⁶³ F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 543.

¹⁶⁴ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 431.

¹⁶⁵ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 594.

¹⁶⁶ W praktyce przyjmują one formę „decyzji” (*décisions*). Formalnie odróżnia je to od ustaw i dekrétów, nawet jeśli decyzje, o których mowa, mają w istocie charakter aktu generalnego regulującego materie zastrzeżone dla ustawy albo materie „z natury” należące do aktu reglamentacyjnego (*acte réglementaire*) przewidzianego w art. 37 ust. 1 Konstytucji (F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 535).

¹⁶⁷ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 595; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt. s. 738 i 739.

¹⁶⁸ W związku z próbą zamachu stanu (*putsch des généraux*) i wybuchem zamieszek w Algierii w dniu 21 kwietnia 1961 r., prezydent Ch. de Gaulle, decyzją z dnia 22 kwietnia 1961 r. (Dz. Urz. nr 97 z 24.04.1961, s. 3874), ogłosił wprowadzenie w życie art. 16 Konstytucji z dniem 23 kwietnia 1961 r. Choć pucz został zduszony w 3 dni, prezydent uchylił stosowanie art. 16 Konstytucji dopiero decyzją wydaną w dniu 29 września 1961 r. (Dz. Urz. nr 230 z 30.09.1961, s. 8963), i która weszła w życie 1 października 1961 r. Jednocześnie jednak, na podstawie innej decyzji wydanej w tym samym dniu (Dz. Urz. nr 230 z 30.09.1961, s. 8963), Prezydent przedłużył do dnia 15 lipca 1962 r. („o ile ustawa nie określi inaczej”) moc obowiązującą środków podjętych na podstawie art. 16 Konstytucji, dotyczących m.in. właściwości i zasad funkcjonowania trybunałów wojskowych, tymczasowego aresztowania, procedury karnej oraz środków administracyjnych stosowanych w stanie wyjątkowym (*état d'urgence*).

W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens*, wydanym na tle skargi na nadużycie władzy skierowanej przeciw decyzji prezydenta o utworzeniu specjalnego trybunału wojskowego¹⁶⁹, Rada Stanu odróżniała decyzję o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji (*décision de déclenchement*) od środków podjętych w wykonaniu tej decyzji. Uznała, że decyzja prezydenta o użyciu art. 16 Konstytucji stanowi „akt rządzenia”, a zatem nie jest aktem, który mógłby być zaskarżony do sądu administracyjnego (*acte faisant grief*). Innymi słowy, mimo że z formalnego (organicznego) punktu widzenia akt pochodzi od organu władzy wykonawczej (administracyjnej *sensu largo*), to jednak – z uwagi na istotę skutków – „zmienia chwilowo zakres kompetencji władz konstytucyjnych i relacje między nimi”¹⁷⁰. Prowadzi do koncentracji władzy ustawodawczej i reglamentacyjnej w rękach głowy państwa oraz wyłączenia stosowania reguł konstytucyjnych dotyczących podziału kompetencji prawodawczych między parlament i egzekutywę. Znaczenie decyzji prezydenta dla relacji między władzami konstytucyjnymi uniemożliwia zakwalifikowanie tej decyzji jako aktu mającego charakter administracyjny. Wobec tego nie należy do Rady Stanu badanie, czy spełnione zostały przesłanki wprowadzenia w życie art. 16 Konstytucji ani czasu jego obowiązywania¹⁷¹. Biorąc pod uwagę, że Rada Konstytucyjna nie ma

¹⁶⁹ Nr 55049. W związku z wybuchem puczu wojskowego w Algierii, w dniu 23 kwietnia 1961 r. prezydent Ch. de Gaulle podjął decyzję o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji. Na tej podstawie decyzją z dnia 3 maja 1961 r. postanowił o utworzeniu specjalnego trybunału wojskowego właściwego do sądenia „autorów i współników zbrodni i występków przeciw bezpieczeństwu Państwa oraz przeciw dyscyplinie w armii”. Oficerowie skazani przez trybunał, w tym Rubin de Servens, skierowali skargi do Rady Stanu, żądając uchylenia decyzji o utworzeniu trybunału i podnosząc, że, po pierwsze, nie istniały przesłanki do stosowania art. 16 Konstytucji w chwili wydawania tej decyzji, po drugie, powierzenie trybunałowi kompetencji sądu karnego naruszało zasadę ogólną prawa karnego, która wymaga, by sprawy karne rozpoznawał niezależny sąd, po trzecie, naruszony został także zakaz wstecznego działania prawa karnego. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Rubin de Servens*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 536-544.

¹⁷⁰ Tak komisarz rządowy – J.-P. Henry w konkluzjach do sprawy *Rubin de Servens* (cyt. za F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt. s. 533).

¹⁷¹ Pewne niejasności pozostawia jednak fragment uzasadnienia, w którym Rada Stanu stwierdza, że „na mocy decyzji z dnia 23 kwietnia 1961 r., podjętej po konsultacjach z premierem i przewodniczącymi izb oraz po zasięgnięciu opinii Rady Konstytucyjnej, Prezydent Republiki wprowadził w życie art. 16 Konstytucji”. Rodzi on bowiem pytanie o to, czy aby Rada Stanu nie zastrzega sobie możliwości kontroli procedury wprowadzenia w życie art. 16 Konstytucji oraz ingerencji w wypadku stwierdzenia „zewnętrznej” (proceduralnej) wadliwości decyzji głowy państwa. Pytanie to jest uzasadnione w świetle orzecznictwa Izby Karnej Sądu Kasacyjnego, która – rozpoznając skargi kasacyjne od wyroków skazujących specjalnego trybunału wojskowego – oddaliła zarzuty naruszenia prawa przez wydanie procedury wydawania decyzji o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji. Sąd Kasacyjny wskazał, że dochowany był obowiązek przeprowadzenia konsultacji i że Rada Konstytucyjna w opinii „stwierdziła, iż przesłanki wymagane przez Konstytucję do zastosowania art. 16 Konstytucji zostały spełnione” (wyrok Izby Karnej z dnia 21 sierpnia

kompetencji jurysdykcyjnych w tym zakresie, akt o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji korzysta z immunitetu sądowego. Może co najwyżej podlegać kontroli politycznej sprawowanej przez parlament¹⁷².

„Aktami rządzenia” nie są już jednak akty pochodne (wykonawcze) w stosunku do decyzji o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji, gdyż nie prowadzą automatycznie do zmiany konstytucyjnych ram funkcjonowania organów władzy publicznej¹⁷³. Jeśli chodzi o ich naturę, to Rada Stanu wyszła od założenia, że art. 16 Konstytucji „upoważnia prezydenta do podjęcia wszelkich środków wymaganych przez okoliczności, które to uzasadniają, a w szczególności do korzystania z władzy ustawodawczej w sprawach wymienionych w art. 34 Konstytucji, natomiast w sprawach, o którym mowa jest w art. 37 Konstytucji, z władzy reglamentacyjnej”. Innymi słowy, środki wykonawcze mogą regulować zarówno sprawy należące normalnie do materii ustawy (art. 34 Konstytucji), jak i sprawy mieszczące się w kompetencjach prawodawczych władzy wykonawczej, o których mowa w art. 37 ust. 1 Konstytucji. Choć kryterium organiczne sugerowałoby dopuszczalność badania każdego środka wykonawczego w toku postępowania zainicjowanego skargą na nadużycie władzy, Rada Stanu przyjęła stanowisko elastyczne, dając pierwszeństwo kryterium materialnemu¹⁷⁴. Uznała, że kwestia właściwości sądu administracyjnego do badania decyzji prezydenta wydanych w celu wykonania decyzji o wejściu w życie art. 16 Konstytucji musi być

1961 r. w sprawie *Fohran i Vallauri*). Jak zauważa się w literaturze, obie instancje zdają się zastrzegać sobie możliwość kontroli „istnienia” (*contrôle de l'existence*) decyzji (komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Rubin de Servens*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 539). Formę *contrôle minimal* (w odróżnieniu od *contrôle normal*, realizowanej w wypadku środków wykonawczych o indywidualnym charakterze) dostrzegają również J. Gicquel i J.-E. Gicquel (J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 595 i 596).

¹⁷² Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 4 i 5 Konstytucji, z momentem wprowadzenia w życie art. 16 Konstytucji parlament zbiera się z mocy prawa, natomiast prezydent nie może skorzystać z kompetencji do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Parlament jest ty samym władny wszcząć procedurę *impeachment* na zasadach określonych w art. 68 Konstytucji.

¹⁷³ W konkluzjach do sprawy *Rubin de Servens* komisarz rządowy J.-P. Henry, wskazał jednak, że akty podjęte przez prezydenta w wykonaniu prerogatyw, czyli „kompetencji własnych” (*pouvoirs propres*) nieobjętych obowiązkiem uzyskania kontrasygnaty premiera i ministrów (do których na mocy art. 19 Konstytucji należą decyzje wydane na podstawie art. 16 Konstytucji), nie powinny być automatycznie kwalifikowane jako akty rządzenia (powołuję za *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 538). Skoro kategoria ta obejmuje jedynie akty dotyczące relacji ustrojowych głowy państwa z parlamentem lub rządem, to nie mieści się w niej decyzja o utworzeniu trybunału wojskowego.

¹⁷⁴ Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 204 i 205. Autorka krytycznie odnosi się do stanowiska Rady Stanu. W jej ocenie, przyjęcie kryterium organicznego (w miejsce kryterium materialnego) pozwoliłoby objąć kontrolą sądowoadministracyjną wszystkich aktów prezydenta podjętych na podstawie art. 16 Konstytucji.

rozstrzygana w oparciu nie o charakter organu wydającego decyzję, lecz naturę regulowanej w niej materii. Jeśli decyzja normuje sprawy należące normalnie do kompetencji parlamentu, to znaczy, że jej wydanie stanowiło przejaw realizacji władzy ustawodawczej, do kontroli której Rada Stanu nie jest powołana¹⁷⁵. Gdy zaś chodzi o „wszelkie przepisy, które nie mają charakteru ustawodawczego i które wynikają z działań dających się przypisać władzy wykonawczej”, to – jak wskazał komisarz rządowy J.-P. Henry – „ogólne zasady naszego prawa publicznego wymagają, aby istniała kontrola sądowa tych przepisów”¹⁷⁶. Kwalifikacja aktu *a casu ad casum* należy do Rady Stanu. W sprawie *Rubin de Servens* uznała, że skoro kwestie związane z procedurą karną oraz tworzeniem nowych struktur sądownictwa należą na mocy art. 34 Konstytucji do materii zastrzeżonej dla ustawy, to znaczy to, że decyzja o utworzeniu specjalnego trybunału wojskowego, „która odnosi się do materii ustawowych i która że była podjęta przez Prezydenta Republiki w okresie stosowania nadzwyczajnych upoważnień, ma charakter aktu ustawodawczego, którego kontrola nie należy do sądu administracyjnego”.

Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie. Z jednej strony, Rada Stanu odmawiała kontroli decyzji podjętych w wykonaniu decyzji o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji, jeśli regulowały sprawy z zakresu materii ustawowych¹⁷⁷. Z drugiej strony, decyzje będące realizacją władzy reglamentacyjnej, nawet jeśli są one wydawane w szczególnych okolicznościach, o których mowa w art. 16 Konstytucji, podlegają zaskarżeniu do Rady Stanu (orzekającej jako sąd „pierwszej i ostatniej instancji”). Kognicja obejmuje też akty

¹⁷⁵ S. Leroyer, dz. cyt., s. 370 i 371. Wobec braku kognicji Rady Konstytucyjnej do sprawowania kontroli prewencyjnej, decyzje prezydenta normujące zagadnienia należące do materii ustawowej, podjęte na podstawie art. 16 Konstytucji, nie podlegają – w świetle aktualnego orzecznictwa – w ogóle kontroli sądowej, choć kwestia ta nie jest jeszcze zamknięta, ponieważ Rada Konstytucyjna nie miała okazji się wypowiedzieć, czy decyzje ustawodawcze mogłyby podlegać kontroli w trybie następczym w ramach procedury pytań o konstytucyjność, wprowadzonej do Konstytucji w 2008 r. Zob. M. Reynaud, *L'application de l'article 16 de la Constitution dans le monde moderne, ou l'impact des modifications constitutionnelles sur le régime des « pleins pouvoirs »*, s. 16-18 (<https://www.fichier-pdf.fr/2016/02/24/article-16-de-la-constitution/article-16-de-la-constitution.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

¹⁷⁶ Cyt. za F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 536

¹⁷⁷ Chodziło np. o decyzję upoważniającą ministra spraw wewnętrznych do wydania zarządzeń ograniczających wolność indywidualną (wyrok RS z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawie *Livret*); decyzję upoważniającą ministra właściwego do spraw prasy do wprowadzenia w drodze zarządzeń zakazu publikacji informacji uznanych za tajne (wyrok RS z dnia 22 kwietnia 1966 r. w sprawie *Société Union africaine de presse*, nr 61565).

indywidualne. Należy zauważyć, że ocena legalności aktów administracyjnych (indywidualnych i generalnych) przez Radę Stanu będzie musiała uwzględnić treść decyzji prezydenta o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji¹⁷⁸. Jeśli okaże się, że decyzja ta co najmniej zakłada wyłączenie stosowania gwarancji wynikających z ogólnych przepisów ustawowych albo zasad ogólnych prawa, naruszenie tych gwarancji przez akt wykonawczy nie będzie stanowiło podstawy jego uchylecia. Przeciwnie założenie znaczyłoby, że sąd może pośrednio kontrolować samą decyzję prezydenta¹⁷⁹. Jeśli zaś z decyzji nie wynika, by jej treścią lub celem było wyłączenie istniejących gwarancji, środek podjęty z uchybieniem gwarancji zostanie uznany przez za nielegalny¹⁸⁰. To do Rady Stanu należy samodzielna ocena *a casu ad casum*, czy zaszły okoliczności uzasadniające odstępstwo od ogólnych reguł wynikających z zasady legalizmu (*légalité normale*) w sprawach należących do właściwości władzy wykonawczej¹⁸¹.

2.4. Akty dotyczące stosunków dyplomatycznych i uczestnictwa w Unii Europejskiej

Jak już było to podnoszone, kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną nad aktywnością egzekutywy w sferze prawa międzynarodowego i unijnego,

¹⁷⁸ Zob. np. wyrok ZO RS z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie *Gauthier* (nr 60145). Zapadł on na tle skargi na nadużycie władzy wniesionej przeciw zarządzeniu ministra spraw wewnętrznych o skierowaniu na przymusowe zwolnienie policjanta, który w czasie puczu w Algierii przebywał na rekonwalescencji po operacji nerki. Zarządzenie zostało wydane formalnie na podstawie decyzji wykonawczej prezydenta z dnia 8 czerwca 1961 r. uprawniającej do kierowania policjantów na przymusowy urlop albo do wydalenia ze służby – „z uwzględnieniem okoliczności, które uzasadniały wprowadzenie w życie art. 16 Konstytucji”. W okólniku minister wyjaśnił, że środki te mogą zostać zastosowane m.in. wobec funkcjonariuszy „nazbyt często nieobecnych” w związku z „nadużywaniem kolejnych zwolnień lekarskich”. Rada Stanu uznała, że szeroka wykładnia, jaką minister nadał decyzji prezydenta na etapie jej stosowania, znajdowała uzasadnienie w jej celach, wobec czego środki w niej przewidziane mogły znaleźć zastosowanie wobec tych funkcjonariuszy, „których ogólne zachowanie oraz kwalifikacje zawodowe i zdrowotne (...) nie dają dostatecznej gwarancji do stawienia czoła, w razie konieczności i ze skutecznością w stopniu wymaganym, zamieszkom o tym samym charakterze jak te, które dotknęły porządek publiczny w kwietniu 1961 r.”

¹⁷⁹ Komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Rubin de Servens*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 538.

¹⁸⁰ Zob. np. wyrok ZO RS z dnia 23 października 1964 r. w sprawie *d'Oriano*. W sprawie przedmiotem skargi na nadużycie był dekret prezydenta z dnia 10 października 1961 r. o skierowaniu żołnierza na przymusowy urlop (*congé spécial*), wydany na mocy decyzji prezydenta z dnia 7 czerwca 1961 r., która przewidywała możliwość stosowania takiego środka „niezależnie od przeciwnych postanowień ustawowych i reglamentacyjnych”. Rada Stanu uchyliła jednak kontrolowany dekret jako niezgodny z prawem, stwierdzając, że okoliczności istniejące w momencie wydawania dekretu nie uzasadniały odstąpienia od ustawowej gwarancji zapoznania funkcjonariusza z dokumentacją sprawy przed zastosowaniem wobec niego sankcji dyscyplinarnej.

¹⁸¹ F. Saint-Bonnet, uwagi do art. 16, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 536.

będącego domeną prezydenta i rządu (zob. art. 20 ust. 1 i art. 52 Konstytucji)¹⁸², ma charakter ograniczony. Po pierwsze, w jej zakres nie wchodzi traktaty i umowy niewymagające upoważnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 1 Konstytucji. Z treści art. 54 Konstytucji wynika, że zaskarżeniu do Rady Konstytucyjnej podlega formalnie samo upoważnienie (*autorisation*) do ratyfikacji lub zatwierdzenia¹⁸³. Po drugie, kontrola ta sprowadza się formalnie do oceny, czy ratyfikacja lub zatwierdzenie aktu prawa międzynarodowego wymagają uprzedniej zmiany Konstytucji. Po trzecie, ingerencja Rady Konstytucyjnej jest uzależniona od wniosku głowy państwa, premiera, przewodniczącego jednej z izb parlamentu albo grupy co najmniej 60 deputowanych lub 60 senatorów (art. 54 i art. 61 ust. 2 Konstytucji). Po czwarte, Konstytucja nie zakłada możliwości zaskarżenia traktatu lub umowy międzynarodowej w postępowaniu następczym, czyli po ratyfikacji (zatwierdzeniu) i opublikowaniu. Kontrola konstytucyjności aktów prawa międzynarodowego i unijnego nie mieści się w granicach właściwości Rady Konstytucyjnej, jakie wynikają z art. 61-1 Konstytucji regulującego procedurę pytania o konstytucyjność. W odniesieniu do aktów wykonujących prawo unijne, Rada Konstytucyjna zastrzega sobie jedynie możliwość badania ustaw (ale nie aktów reglamentacyjnych władzy wykonawczej), które mają wykonać dyrektywę, pod kątem dochowania wynikającego z art. 88-1 Konstytucji obowiązku prawidłowego wykonania dyrektyw.

Ciężar zapewnienia poszanowania Konstytucji przez organy władzy wykonawczej w sferze układania relacji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego i kształtowania treści zobowiązań międzynarodowych (unijnych), które wiążą Francję, spoczywa zatem na sądach zwyczajnych – w szczególności na Radzie Stanu, jako na sądzie „naturalnie” właściwym do kontroli

¹⁸² Zgodnie z art. 20 ust. 1 Konstytucji to rząd określa i prowadzi politykę państwa. Art. 52 Konstytucji powierza zaś prezydentowi negocjowanie i ratyfikowanie traktatów. Prezydent jest również informowany o przebiegu negocjacji umów międzynarodowych niewymagających ratyfikacji. Związanie „traktatami” następuje w sposób uroczysty w drodze ratyfikacji, która należy do kompetencji głowy państwa. „Umowy” zaś są zawierane i wprowadzane do prawa wewnętrznego w sposób uproszczony w drodze zatwierdzenia, co jest pozostawione rządowi. Z reguły w imieniu rządu umowę zatwierdza minister spraw zagranicznych. Niektóre traktaty i umowy, z uwagi na przedmiot regulowanych przez nie zagadnień, wymagają zgody wyrażonej w ustawie (art. 53 ust. 1 Konstytucji). Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 133; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 252 i 253; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 566-570.

¹⁸³ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 573.

aktów władzy wykonawczej¹⁸⁴. Dopuszczalne instrumenty są jednak w tym zakresie ograniczone. Przede wszystkim Rada Stanu nie ma ogólnej kompetencji do badania zgodności treści samych traktatów lub umów międzynarodowych z Konstytucją, choć na podstawie art. 55 Konstytucji zastrzega sobie możliwość odmowy zastosowania – *in casu* oraz ze skutkiem *inter partes* – traktatu lub umowy międzynarodowej niedającej się pogodzić z normą konstytucyjną. Ponadto, akty władzy wykonawczej dotyczące sfery relacji dyplomatycznej tradycyjnie uznawane były w sądownictwie administracyjnym za akty rządzenia, a więc akty niezaskarżalne do sądu administracyjnego¹⁸⁵. Niemniej Rada Stanu uznała swoją kognicję do oceny niektórych aktów egzekutywy, od których zależy wprowadzenie do wewnętrznego systemu prawnego traktatów i umów międzynarodowych oraz aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej.

2.4.1. Kontrola aktów warunkujących wprowadzenie do prawa krajowego traktatów i umów międzynarodowych

Wprowadzenie traktatów oraz umów międzynarodowych do wewnętrznego porządku prawnego oraz ich pozycja w ramach systemu źródeł prawa zależny od kilku warunków¹⁸⁶. Po pierwsze, traktat i umowa międzynarodowa powinny być zgodne z Konstytucją, co w trybie art. 54 Konstytucji bada *ex ante* Rada Konstytucyjna (*voie d'action*) i co na podstawie art. 55 Konstytucji może być weryfikowane *ex post* w toku postępowania przed sądem zwyczajnym, który może uchylić się ze skutkiem *inter partes* od zastosowania niekonstytucyjnego aktu prawa międzynarodowego, jeśli zarzut niekonstytucyjności zostanie podniesiony w toku tego postępowania (*voie d'exception*). Po drugie, niektóre typy aktów prawa międzynarodowego wymagają dla ich ratyfikacji lub zatwierdzenia zgody wyrażonej w ustawie (art. 53 ust. 1 Konstytucji¹⁸⁷) albo poparcia ludności, której

¹⁸⁴ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 575.

¹⁸⁵ Z tego względu poza kontrolą Rady Stanu są wszelkie akty dotyczące procesu negocjowania, parafowania czy podpisywania umowy międzynarodowej (zob. wyroki RS: z dnia 1 czerwca 1951 r. w sprawie *Société des étains et wolfram du Tonkin*; z dnia 29 października 1954 r. w sprawie *Taurin* i *Mérienne* oraz z dnia 8 marca 1968 r. w sprawie *Société Rizeries indochinoises*).

¹⁸⁶ Zob. L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 172-177.

¹⁸⁷ Chodzi o traktaty pokojowe, traktaty handlowe, traktaty lub umowy dotyczące organizacji międzynarodowej, akty rodzące skutki finansowe dla państwa, akty zmieniające przepisy ustawowe, akty

dotyczą (art. 53 ust. 3 Konstytucji¹⁸⁸). Po trzecie, traktaty i umowy wywołują skutki w wewnętrznym porządku prawnym po ich ratyfikacji lub zatwierdzeniu i opublikowaniu (art. 53 ust. 2 Konstytucji). Po czwarte, traktaty i umowy – pod warunkiem ich poprawnej ratyfikacji lub poprawnego zatwierdzenia i przy zastrzeżeniu ich wzajemnego stosowania przez drugą stronę – korzystają od chwili opublikowania z mocy wyższej niż ustawy (art. 55 Konstytucji). „Skoro zostały ustanowione [przez ustrojodawcę] warunki, od spełnienia których zależy nadrzędna moc zobowiązań międzynarodowych, to normalnym jest, że powinna istnieć ścieżka kontroli, by ustalić, czy zostały one [warunki] dochowane”¹⁸⁹. Z uwagi na brak kognicji Rady Konstytucyjnej w tym zakresie ciężar kontroli spoczął na sądach (zwłaszcza sądach administracyjnych) mimo ich niechęci do ingerowania w sferę domeny egzekutywy. Zakres ich kognicji ulegał jednak systematycznemu poszerzeniu wobec upowszechnienia się aktów prawa międzynarodowego i unijnego będących wzorcami kontroli działań władzy publicznej¹⁹⁰.

W dawnym orzecznictwie, kierując się wstrzemięźliwością co do możliwości kontroli aktów ze sfery relacji dyplomatycznych państwa, Rada Stanu uznawała, że jej rola ogranicza się do kontroli „istnienia” traktatu albo umowy międzynarodowej (*contrôle de l'existence du traité*). W pierwszej kolejności chodzi o ustalenie, czy powołany w sprawie akt z systemu prawa międzynarodowego stanowi „traktat” albo „umowę międzynarodową” w rozumieniu Konstytucji, z którymi ustrojodawca powiązał określone skutki prawne. Początkowo Rada Stanu zwracała się w tym zakresie o stanowisko do ministra spraw zagranicznych¹⁹¹. Stanowisko ministra

dotyczące sytuacji prawnej jednostek (*état des personnes*), a także akty o cesji, zamianie albo przyłączeniu terytorium.

¹⁸⁸ W myśl art. 53 ust. 3 Konstytucji żadna cesja lub zamiana ani żadne przyłączenie terytorium nie jest skuteczne bez zgody zainteresowanej ludności.

¹⁸⁹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 575.

¹⁹⁰ Zob. L. Burgogue-Larsen, uwagi do art. 53, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1321 i 1322; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 133 i 134; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 199 i 200; X. Pécreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1366 i 1367.

¹⁹¹ Zob. np. sprawę *Moraly i Société « Maison Moraly »*, w której Rada Stanu przedstawiła ministrowi spraw zagranicznych (postanowienie z dnia 27 marca 1968 r.) pytanie o wykładnię, czy deklaracje międzyrządowe z dnia 19 marca 1962 r. dotyczące układów z Évian mają charakter „umów międzynarodowych”, a – w razie odpowiedzi pozytywnej – czy rodzą po stronie obywateli francuskich zamieszkałych na terenie Algierii prawo do odszkodowania za szkody dające się przypisać państwu francuskiemu. W wyroku z dnia 31 stycznia 1969 r. (nr 68398) Rada Stanu orzekła zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez ministra spraw zagranicznych, że co prawda deklaracje międzyrządowe mają charakter umowy międzynarodowej, to jednak nie rodzą po stronie obywateli prawa do odszkodowania.

uznawała za wiążące w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dopiero w 1991 r. rozpoznała swoją kompetencję do dokonywania samodzielnej kwalifikacji aktu prawa międzynarodowego jako „traktatu” lub „umowy” w znaczeniu art. 55 Konstytucji¹⁹². Ustalając, czy „istnieje” traktat lub umowa, Rada Stanu stosuje szeroką wykładnię obu pojęć, zaliczając do nich, na przykład, porozumienia zawarte przez wymianę not dyplomatycznych, konwencje negocjowane w ramach Unii Europejskiej, a także akty prawa pochodnego, które wchodzą w zakres art. 55 Konstytucji jako konsekwencje prawne zobowiązań podjętych przez Francję¹⁹³. Do sądu należy ponadto zbadanie, czy przed tym, jak akt prawa międzynarodowego został zastosowany w sprawie, Francja rzeczywiście była już związana tym aktem¹⁹⁴.

Dokonując identyfikacji ram prawnych rozstrzygnięcia sprawy, sąd zobligowany jest również do ustalenia, czy „istnieje” akt ratyfikacji lub zatwierdzenia (*contrôle de l'existence de la ratification ou de l'approbation*) oraz czy „istnieje” akt publikacji traktatu lub umowy (*contrôle de l'existence de la publication*). Początkowo jego rola ograniczała się do oceny, czy faktycznie stosowane akty zostały zamieszczone w dzienniku publikacyjnym¹⁹⁵. Traktat lub umowa powinny zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym w części dotyczącej ustaw i dekretów¹⁹⁶, w przeciwnym razie nie będą rodzić skutków w prawie wewnętrznym¹⁹⁷. Jednakże nawet opublikowanie dokumentu w Dzienniku

¹⁹² Wyrok ZO RS z dnia 19 kwietnia 1991 r. w sprawie *Haut-Commissaire de la République de Nouvelle-Calédonie* (nr 55242), dotyczący statusu umowy podatkowej między Francją a Nową Kaledonią.

¹⁹³ W zakresie art. 55 Konstytucji nie mieszczą się już jednak zwyczaje międzynarodowe i zasady ogólne prawa międzynarodowego. Na temat sposobu kwalifikowania przez Radę Stanu aktów prawa międzynarodowego jako „traktatów” lub „umów” w znaczeniu art. 55 Konstytucji zob. X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1365 i 1366.

¹⁹⁴ Zob. wyrok RS z dnia 30 listopada 1962 r. w sprawie *Compagnie de développement agricole et industriel*.

¹⁹⁵ Zob. wyrok RS z dnia 13 lipca 1961 r. w sprawie *Société indochinoise d'électricité*.

¹⁹⁶ Co kontroluje sąd administracyjny (tak Rada Stanu w wyroku z dnia 30 października 1964 r. w sprawie *Société Prosagor*). Zob. wyrok z dnia 17 lutego 1971 r. w sprawie *Hagène, Chiche* i in. (nr 77292), w którym Rada Stanu – kontrolując zgodność z prawem decyzji ambasadora francuskiego w Tunisie o pozbawieniu dodatku za służbę za granicą kobiet zatrudnionych we francuskim sektorze publicznym (nauczycielek), będących żonami obywateli Tunezji – ustaliła, że protokół francusko-tunezyjski, na który powoływał się ambasador przy wydawaniu decyzji, nie został ani zatwierdzony, ani opublikowany w Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej, w związku z czym „nie wywołał skutków prawnych we francuskim porządku prawnym” i nie mógł stać się podstawą decyzji.

¹⁹⁷ Zob. np. wyrok z dnia 23 grudnia 1981 r. w sprawie *Commune de Thionville* (nr 15309), w którym Rada Stanu stwierdziła, że „o ile umowa o utworzeniu reaktorów nuklearnych nad rzeką Mozela została w dniu 17 maja 1978 r. podpisana przez Francję i Wielkie Księstwo Luksemburga, o tyle ta umowa nie stała się przedmiotem zgodnej z prawem publikacji we Francji, wobec czego bezwzględnie (*en tout état de cause*) nie

Urzędowym „nie pozwala [*per se*] uznać go za jeden z aktów dyplomatycznych, które – po ich ratyfikowaniu i publikacji na podstawie ustawy – mają stosownie do art. 55 Konstytucji moc nadrzędną wobec ustawy krajowej”¹⁹⁸. Sąd zachowuje kompetencję do samodzielnej oceny tego, czy ma do czynienia z „traktatem” lub „umową międzynarodową” w rozumieniu konstytucyjnym nawet w wypadku dopełnienia formalności ratyfikacyjnych przez organ władzy wykonawczej. Z czasem Rada Stanu uznała także swoją właściwość do kontroli zgodności z prawem (*contrôle de régularité*) dekretów o ratyfikacji (zatwierdzeniu) i publikacji. Dopuszczała skargę na nadużycie władzy skierowaną przeciw dekretowi o publikacji traktatu¹⁹⁹. Przyjęła następnie, że w zakresie jej kognicji mieści się kontrola, czy kompetentny organ złożył podpis pod aktem ratyfikacji lub zatwierdzenia²⁰⁰. Brak ratyfikacji²⁰¹ lub wadliwość podpisu pod aktem ratyfikacyjnym również powodują, że akt prawa międzynarodowego nie może wywołać skutków w wewnętrznym porządku prawnym (*a contrario* art. 53 ust. 2 Konstytucji). W sferze prawa administracyjnego traktat lub umowa niepoddane ratyfikacji (zatwierdzeniu) oraz publikacji nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnych (*inopposables*). Należy przy tym zauważyć, że wymaganie publikacji aktu prawa międzynarodowego jest regułą porządku publicznego (*moyen d'ordre public*), której naruszenie powinno być podniesione przez sąd z urzędu²⁰².

Wątpliwości w orzecznictwie wzbudziła kwestia dopuszczalności kontroli przez sąd administracyjny, czy procedura związywania się aktem prawa

podlega stosowaniu”. Zob. też wyrok ZO z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawie *Mahmedi* (120461), w którym przed przystąpieniem do oceny legalności dekretu o odstawieniu do granicy obywatela marokańskiego Rada Stanu dokonała ustaleń, czy nota ministra spraw zagranicznych, w której rząd francuski oświadcza o decyzji o zawieszeniu stosowania umowy bilateralnej z Marokiem (opublikowanej w Dzienniku Urzędowym na mocy dekretu prezydenta), została należycie ogłoszona, mianowicie podana do informacji publicznej i opublikowana w Dzienniku Urzędowym.

¹⁹⁸ Wyrok ZO RS z dnia 23 listopada 1984 r. w sprawie *Roujansky* (nr 60106).

¹⁹⁹ W wyroku z dnia 5 lutego 1926 r. w sprawie *Caraco*, Rada Stanu uznała za dopuszczalną skargę na dekret o publikacji umowy międzynarodowej, stwierdzając, że akt ten nie jest nierozzerwalnie związany (*acte détachable*) z samą umową. Jednocześnie jednak stanęła na stanowisku, że dekret o ratyfikacji lub zatwierdzeniu aktu prawa międzynarodowego nie może być z kolei zaskarżony, gdyż stanowi „akt rządzenia”. Zob. także wyrok RS z dnia 3 marca 1961 r. w sprawie *André*, w której Rada Stanu rozpatrzyła merytorycznie skargę na dekret o publikacji Traktatu o ustanowieniu Wspólnot Europejskich.

²⁰⁰ Wyrok ZO z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie *Société Navigator* (nr 05278), w którym Rada Stanu dokonała kontroli, czy dekret o ratyfikacji został podpisany przez prezydenta (organ wyłącznie do tego upoważniony) oraz kontrasygnowany przez premiera (stosownie do art. 19 Konstytucji).

²⁰¹ Wyrok RS z dnia 11 kwietnia 1962 r. w sprawie *Société Savana*.

²⁰² X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1369.

międzynarodowego nastąpiła z poszanowaniem wymagania uzyskania zgody w ustawie. Początkowo, powołując się na teorię aktów rządzenia²⁰³, Rada Stanu odmawiała oceny w tym zakresie²⁰⁴. Uznając ratyfikację oraz zatwierdzenie za akty rządzenia, sąd administracyjny zachowywał wstrzemięźliwość, nie chcąc ingerować w prerogatywy egzekutywy w dziedzinie stosunków międzynarodowych, a także relacje między rządem i parlamentem. Jeszcze w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 listopada 1956 r. w sprawie *Villa* Rada Stanu potwierdziła, że kontrola zgodności z prawem trybu udzielania zgody na ratyfikację traktatu lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej jest poza kognicją sądu administracyjnego²⁰⁵. Po 1958 r. stanowisko to oznaczało jednak, że wynikające z art. 53 ust. 1 Konstytucji wymaganie uzyskania zgody parlamentu na ratyfikację traktatu lub zatwierdzenie umowy nie było egzekwowalne przed sądami, a przepis ten pozostawał w gruncie rzeczy „martwą literą”²⁰⁶. Okazało się nie do utrzymania tak z pragmatycznego punktu widzenia (rozwój prawa międzynarodowego oraz multiplikacji aktów pochodzących z tego systemu), jak i prawnego po tym, jak Rada Stanu uznała właściwość sądu administracyjnego do – kolejno – oceny zgodności ustawy z traktatami i umowami międzynarodowymi (1989 r.) oraz dokonywania samodzielnej wykładni aktów prawa międzynarodowego (1990 r.). Skoro traktat, tak jak jest interpretowany przez sąd, może w toku postępowania sądowoadministracyjnego rodzić konieczność odmowy zastosowania ustawy, to ochrona prerogatyw parlamentu przed niedopuszczalnym uszczupleniem przez egzekutywę uzasadnia konieczność wcześniejszego ustalenia, czy wprowadzenie do systemu prawnego aktu o wyższej mocy prawnej od ustawy nastąpiło za zgodą parlamentu, a więc zgodnie z art. 53 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, sąd administracyjny jest „naturalnie” właściwy do kontroli poszanowania przez

²⁰³ Tak Rada Stanu we wspomnianym już wyroku z dnia 5 lutego 1926 r. w sprawie *Caraco*.

²⁰⁴ Wspomniane już wyroki RS: z dnia 3 marca 1961 r. w sprawie *André* oraz z dnia 16 marca 1966 r. w sprawie *Cartel d'action morale et sociale*.

²⁰⁵ Analogicznie kształtowało się orzecznictwo sądów powszechnych, które – zgodnie ze stanowiskiem Sąd Kasacyjny wyrażonym w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 marca 1953 r. w sprawie *Gambino* oraz potwierdzonym przez Pierwszą Izbę Cywilną w wyroku z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie *Reyrol* (nr 74-13437) – konsekwentnie przyjmowały, że nie mieści się w ich kognicji ocena prawidłowości (konstytucyjności) trybu ratyfikacji traktatu, w szczególności kontrola poszanowania obowiązku uzyskania zgody parlamentu.

²⁰⁶ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 200.

egzekutywę kompetencji prawodawczych izb, wyznaczony przez art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji.

Zmiana orzecznictwa zarysowała się *implicite* w kilku sprawach z początku lat 90. XX w. W jednej z nich Rada Stanu uznała, że skarżący nie mógł żądać od sądu uchylenia się od konieczności zastosowania ustawy ze względu na jej (zarzucaną) niezgodność z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, ponieważ ta – wobec braku ustawy upoważniającej – „nie należy do aktów dyplomatycznych, które zostały ratyfikowane na zasadach określonych w art. 55 Konstytucji”²⁰⁷. W innej przyjęła, że jeśli rząd decyduje się wprowadzić do krajowego systemu prawnego umowę bez uzyskania zgody parlamentu, to taka umowa nie może prowadzić do zmiany norm i zasad o mocy ustawowej²⁰⁸. Wprost stanowisko została skorygowane w wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie *SARL du parc d'activité de Blotzheim*²⁰⁹. Dwie spółki wniosły skargę na nadużycie władzy skierowaną przeciw dekretovi o publikacji umowy dwustronnej między Francją i Szwajcarią zawartą w drodze wymiany not. Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej procedury ratyfikacji umowy, Rada Stanu stwierdziła, że z powiązania art. 53 oraz art. 55 Konstytucji wynika, że „traktaty lub umowy wchodzące w zakres art. 55 Konstytucji, których ratyfikacja lub zatwierdzenie nastąpiło bez uzyskania zgody w ustawie, nie mogą być uznane za prawidłowo (*régulièrement*) ratyfikowane lub zatwierdzone w rozumieniu przywołanego art. 55 [Konstytucji]”, ponieważ „z uwagi na skutki, jakie wiążą się z nimi w prawie wewnętrznym, publikacja traktatu lub umowy wchodzącej w zakres art. 53 Konstytucji może nastąpić w zgodzie z prawem jedynie, jeśli ratyfikacja lub zatwierdzenie tego traktatu lub tej umowy uzyskały zgodę wyrażoną na mocy ustawy”. Jak podkreśliła Rada Stanu, „do sądu administracyjnego należy wypowiedanie się o trafności zarzutu, jaki został przed nim podniesiony oraz oparty na naruszeniu postanowień art. 53 Konstytucji przez akt publikacji traktatu lub umowy”, wobec czego – przeciwnie niż twierdził minister spraw zagranicznych – „zarzut oparty przez skarżące spółki na tym, że zaskarżony dekret był niezgodny

²⁰⁷ Wyrok RS z dnia 16 października 1992 r. w sprawie *Battesti* (nr 85957).

²⁰⁸ Wyrok RS z dnia 7 października 1992 r. w sprawie *Ponnudurai* (nr 91778).

²⁰⁹ Nr 181249. Zob. konkluzje do sprawy przedstawione przez komisarza rządowego G. Bacheliera, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 315-331.

z prawem z tego powodu, że zatwierdzenie umowy, jaka została na jego podstawie opublikowana, nie uzyskało zgody wyrażonej na mocy ustawy, nie jest bezskuteczny (*inopérant*)”²¹⁰. Podniesienie tego zarzutu otwiera sądowi administracyjnemu drogę do kontroli nie tylko tego, czy „istnieją” traktat, akt ratyfikacji i akt publikacji, lecz także tego, czy akty władzy wykonawczej podjęte w zakresie ratyfikacji i publikacji traktatu nie naruszają postanowień konstytucyjnych, mianowicie art. 53 i art. 55 Konstytucji. Sąd administracyjny kontroluje zatem konstytucyjność tych aktów²¹¹. Stanowisko to potwierdził Sąd Kasacyjny, który w wyroku Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 29 maja 2001 r. w sprawie *Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar* wskazał, że: „to do sądu [powszechnego] należy badanie zgodności z prawem (*régularité*) ratyfikacji traktatu międzynarodowego”²¹².

Jak wynika z orzecznictwa administracyjnego, naruszenie konstytucyjnych wymagań dotyczących ratyfikacji traktatu lub zatwierdzenia umowy skutkuje uchynieniem dekretu o ich publikacji, zaskarżonego bezpośrednio do Rady Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy (*voie d'action*)²¹³. Wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie *Aggoun*²¹⁴ Rada Stanu otworzyła drogę

²¹⁰ Umowa między rządem francuskim i szwajcarskim z dni 12 i 29 lutego 1996 r. dotyczyła powiększenia lotniska handlowego w Blotzheim i wiązała się z koniecznością zakupu działek niezbędnych dla wybudowania kolejnego pasa startowego. Umowa ta zatem, jak słusznie podnosiły skarżące spółki, rodziła skutki dla budżetu państwa, a więc jej zatwierdzenie wymagało – stosownie do art. 53 Konstytucji – upoważnienia zawartego w ustawie. Niemniej, jak stwierdziła RS, umowa miała w istocie charakter wykonawczy wobec pierwotnej umowy z dnia 4 lipca 1949 r. o budowie lotniska, której postanowienia przewidywały powiększenie lotniska. Ratyfikacja umowy z 1949 r. nastąpiła za zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 1 sierpnia 1950 r. – stosownie do art. 27 Konstytucji z 1946 r., którego treść została powtórzona w art. 53 Konstytucji. Z tych względów, zdaniem RS, „należy uznać, że parlament wyraził w drodze tej ustawy zgodę na wydatki związane z wzniesieniem lub zapewnieniem działania dodatkowych budowli i instalacji mających na celu zapobieżenie niedostatkom istniejących budowli i instalacji”, wobec czego „zarzut oparty na art. 53 Konstytucji musi zostać oddalony”.

²¹¹ L. Burgorgue-Larsen, uwagi do art. 53, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1322.

²¹² Nr 99-16673. W sprawie tej Sąd Kasacyjny oddalił kasację skarżącej opartą na zarzucie pominięcia przez sąd apelacyjny postanowień umowy francusko-senegalskiej o wykonywalności orzeczeń w sprawach cywilnych, społecznych i handlowych. Stwierdził bowiem, że umowa ta, „jako że dotyczy wykonywania środków egzekucyjnych, i w ten sposób dotyka zasad podstawowych instytucji własności, praw rzeczowych oraz zobowiązań cywilnych i handlowych, których uregulowanie zastrzeżone jest dla ustawodawcy, mogła – stosownie do art. 53 Konstytucji – być ratyfikowana tylko na podstawie ustawy, co nie miało miejsca”. W konsekwencji umowa ta „nie może zostać uznana za zgodną z prawem ratyfikowaną lub zatwierdzoną, stosownie do art. 55 Konstytucji”.

²¹³ Wyrok RS z dnia 23 lutego 2000 r. w sprawie *Bomba Dieng i in.* (nr 157922).

²¹⁴ Nr 242860. W sprawie skarżący żądał od sądu administracyjnego uchynienia zarządzenia prefekta z dnia 4 grudnia 2001 r. o odstąpieniu do granicy i decyzji z tego samego dnia o wskazaniu państwa, do którego ma być odesłany. Podstawą obu decyzji była umowa francusko-algierska z dnia 27 grudnia 1968 r. w sprawie

do kwestionowania konstytucyjności procedury ratyfikacji lub zatwierdzenia aktu prawa międzynarodowego także w drodze zarzutu (*voie d'exception*), podniesionego w celu wykazania, że nie istniała zgodna z prawem podstawa wydania indywidualnej decyzji administracyjnej wobec skarżącego. Rada Stanu uznała, że na podstawie art. 53 w związku z art. 55 Konstytucji „do sądu administracyjnego, przed którym taki zarzut został podniesiony, należy ocena, czy traktat lub umowa zostały prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone – nie tylko, gdy zarzut został podniesiony jako podstawa skargi na nadużycie władzy skierowanej bezpośrednio przeciw dekretowi o publikacji, który pozwolił na ich wprowadzenie do wewnętrznego porządku prawnego, lecz także w drodze ekscepcji (*voie d'exception*) przy okazji sporu dotyczącego stosowania tego aktu międzynarodowego, przy czym nie może ku temu stanowić przeszkody okoliczność, że dekret o publikacji, którego zgodność z prawem ulega przez to w sposób konieczny zakwestionowaniu, nie został zaskarżony w terminie przewidzianym dla skargi sądowej”. Innymi słowy, nawet po upływie terminu na wniesienie skargi na nadużycie władzy przeciw dekretowi o publikacji aktu prawa międzynarodowego, konstytucyjność procedury ratyfikacji lub zatwierdzenia może być kwestionowana w ramach postępowania, którego przedmiotem jest indywidualny akt podjęty na podstawie traktatu lub umowy. To orzeczenie stanowi „znaczący krok w kierunku kontroli i stosowania sankcji w razie

wjazdu, podejmowania zatrudnienia oraz pobytu we Francji obywateli algierskich i ich rodzin, zmieniona na mocy protokołu z dnia 28 września 1994 r. Dokonując oceny ekscepcji opartej na naruszeniu wymogu uzyskania zgody w ustawie, Rada Stanu stwierdziła, że umowa sama w sobie dotyczy materii ustawowej, a więc powinna być zatwierdzona stosownie do art. 53 Konstytucji. Ani pierwotna umowa, ani protokół zmieniający nie były poprzedzone upoważnieniem ustawowym. Niemniej zatwierdzenie kolejnego, trzeciego protokołu zmieniającego nastąpiło po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie z dnia 29 października 2002 r. Rada Stanu uznała, że na mocy tej ustawy „ustawodawca bez wątplenia zamierzał wyrazić zgodę na zatwierdzenie całości postanowień umowy pierwotnej i dwóch protokołów zmieniających, z którymi ten nowy [trzeci] protokół jest nierozzerwalnie związany”, wobec czego „w następstwie publikacji trzeciego protokołu w Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej dnia 26 grudnia 2002 r. umowa i jej dwa pierwsze protokoły muszą być postrzegane, zgodnie z ich postanowieniami, jako obowiązujące od daty ich podpisania”. W konsekwencji Rada Stanu oddaliła zarzut, że podstawą decyzji prefekta z grudnia 2001 r. nie mógł być protokół z 1994 r. z uwagi na brak zatwierdzenia go na mocy ustawy. Wzorcami kontroli były: art. 34, art. 53 i art. 55 Konstytucji. Zob. konkluzje do wyroku w sprawie *Aggoun* przedstawione przez komisarza rządowego J.-H. Stahl (RFDA z 2003, XI-XII, s. 1214-1221) oraz głosę J.-F. Lachaume’a (RFDA z 2003, XI-XII, s. 1223-1228).

niekonstytucyjności (w tym wypadku formalnej lub proceduralnej) zobowiązań międzynarodowych”²¹⁵.

Stwierdzenie naruszenia Konstytucji podczas trybu ratyfikacji pozbawia akt międzynarodowy skutków w prawie wewnętrznym, jakie przewidziane są przez art. 53 ust. 2 i art. 55 Konstytucji²¹⁶. Jednakże o ile uchylenie dekretu o publikacji wyłącza skutki traktatu lub umowy *erga omnes*, o tyle stwierdzenie naruszenia wymogów konstytucyjnych w następstwie podniesienia ekscepcji może mieć znaczenie tylko *inter partes*. W obu wypadkach sąd administracyjny działa wyłącznie z inicjatywy strony postępowania. Jego kognicję ogranicza też reguła – będąca konsekwencją teorii ekranu legislacyjnego (*loi-écran*) – że nie można żądać uchylenia dekretu o publikacji ze względu na niekonstytucyjność dotyczącą bezpośrednio ustawy upoważniającej do ratyfikacji lub zatwierdzenia. Innymi słowy, sąd administracyjny nie ma możliwości oceny prawidłowości dekretu o publikacji traktatu, jeśli prowadziłyby Radę Stanu do – choćby pośredniej – oceny konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację lub zatwierdzenie aktu międzynarodowego²¹⁷. Zarzut taki nie może w szczególności opierać się na argumentie, że treść aktu międzynarodowego jest sprzeczna z Konstytucją²¹⁸. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie *Commune de Porta*²¹⁹ Rada Stanu wskazała, że orzekając w przedmiocie skargi na nadużycie władzy, wniesionej przeciw dekretowi o publikacji traktatu lub umowy, do jej kognicji należy wyłącznie kontrola, po pierwsze, wad dotyczących wprost tego dekretu (*vices propres à ce décret*) oraz, po drugie, czy ratyfikacja lub zatwierdzenie aktu międzynarodowego powinny były nastąpić, stosownie do art. 53

²¹⁵ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 200. Wskazuje się, że choć formalnie sankcja prawna za naruszenie wymagań konstytucyjnych stosowana jest wobec aktu władzy wykonawczej (dekretu o publikacji traktatu lub umowy), to jednak dotknięci nią są traktat lub umowa, „których «wadliwość konstytucyjna» (*irrégularité constitutionnelle*) została wykazana ze skutkiem, który polega na pozbawieniu ich zastosowania w sprawie” (tamże).

²¹⁶ L. Burgorgue-Larsen, uwagi do art. 53, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1322.

²¹⁷ X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1367 i 1368.

²¹⁸ Tamże, s. 1381.

²¹⁹ Nr 239366. Sprawa zawisła na tle traktatu z dnia 12 września 2000 r. zawartego między Francją i Andorą o zmianie granic. Oba kraje dokonały wymiany skrawka terytorium. Rząd uzyskał zgodę parlamentu wyrażoną w drodze ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. Na tej podstawie prezydent wydał dekret z dnia 28 sierpnia 2001 r. o publikacji traktatu. Gmina francuska, której terytorium zostało uszczuplone, wniosła do Rady Stanu skargę na nadużycie władzy skierowaną przeciw dekretowi o publikacji.

Konstytucji, po uzyskaniu zgody w ustawie. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Fédération nationale de la libre pensée* Rada Stanu potwierdziła, że – w postępowaniu zainicjowanym skargą na nadużycie władzy skierowanej przeciw dekretowi o publikacji akty międzynarodowego – nie należy do niej wypowiadanie się o zgodności traktatu lub umowy z Konstytucją, ani też rozstrzyganie kwesty zgodności traktatu lub umowy z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi wiążącymi Francję²²⁰.

Z orzecznictwa wynika zatem, że kontrolując zgodność z prawem (Konstytucją) procedury wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego traktatu lub umowy międzynarodowej, Rada Stanu nie uzależnia orzeczenia o zgodności dekretu o publikacji od zgodności traktatu lub umowy z Konstytucją. Jak stanowi bowiem art. 54 Konstytucji, to do Rady Konstytucyjnej należy ocena *ex ante*, czy ratyfikacja lub zatwierdzenie aktu wymaga zmiany Konstytucji. Istnienie odrębnej procedury jurysdykcyjnej wyłącza kompetencję Rady Stanu²²¹. Nie znaczy to jednak, że problem konstytucyjności aktu prawa międzynarodowego w ogóle nie może być podnoszony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jeśli bowiem strona kwestionuje akt administracyjny dotyczący w sposób bezpośredni jej sytuacji prawnej, wskazując że podstawa prawna jego wydania – mianowicie akt międzynarodowy – nie była zgodna z Konstytucją, sąd administracyjny, działając na mocy art. 55 Konstytucji, musi przyznać pierwszeństwo Konstytucji. Innymi słowy, jak stwierdza R. Chapus, w takim wypadku „sąd jest właściwy do uznania niekonstytucyjności umowy [międzynarodowej] i do pozbawienia jej skuteczności (*validité*) w krajowym porządku prawnym”²²².

²²⁰ Nr 327663. Niemniej jeśli podczas postępowania przed sądem administracyjnym podniesione zostanie zarzut, że zaskarżona decyzja administracyjna wydana została na podstawie postanowienia aktu międzynarodowego niezgodnego z innymi traktatami i umowami międzynarodowymi, to sąd powinien – z wyjątkiem spraw z zakresu prawa unijnego – ustalić „w oparciu o zasady prawa zwyczajowego dotyczące rozstrzygania konfliktów między aktami międzynarodowymi” sposób zastosowania norm prawa międzynarodowego, w szczególności dokonać wykładni w sposób zapewniający ich niesprzeczność, uwzględniając przy tym w razie potrzeby normy i zasady konstytucyjne oraz ogólne zasady prawa publicznego (wyrok ZO RS z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie *Kandyrine de Brito Paiva*, nr 303678).

²²¹ Zob. B. Genevois, głos w dyskusji, [w:] P.-M. Dupuy, *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, Paris 2001, s. 66; S. Leroyer, dz. cyt., s. 673.

²²² R. Chapus, *Droit administratif général...*, dz. cyt., t. I, s. 945.

2.4.2. Kontrola aktów wykonujących prawo Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 88-1 Konstytucji Republika Francuska uczestniczy w Unii Europejskiej złożonej z państw, które dobrowolnie zdecydowały się wspólnie wykonywać niektóre ich kompetencje na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w brzmieniu wynikającym z Traktatu z Lizbony. Z tego przepisu Rada Konstytucyjna wywiodła konstytucyjny obowiązek wykonywania prawa unijnego, w tym przede wszystkim terminowego wdrażania dyrektyw do wewnętrznego porządku prawnego²²³. W praktyce ustrojowej wykonanie prawa unijnego rzadko przybiera formę ustawy, wobec czego to nie Rada Konstytucyjna w pierwszym rzędzie jest odpowiedzialna za zapewnienie poszanowania tego obowiązku. Zasadniczą rolę w procesie wdrażania dyrektyw ma bowiem rząd, który działa za pomocą ordonansów wydawanych po uzyskaniu upoważnienia w ustawie (art. 38 Konstytucji) albo dekretów (art. 37 ust. 1 Konstytucji)²²⁴. Nie jest również wykluczone, by w dekrete rząd ograniczył się tylko do „określenia w sposób dostatecznie precyzyjny zasad, jakie zamierza przyjąć w celu uzyskania wymaganego [przez dyrektywę] rezultatu, pozostawił unormowanie środków wykonania tych zasad późniejszym zarządzeniom ministerialnym”²²⁵. Kontrola aktów reglamentacyjnych egzekutywy należy do wyłącznej kognicji Rady Stanu.

Z orzecnictwa Rady Stanu wynika, że „choć dyrektywy wiążą Państwa członkowskie co do rezultatu, jaki powinien być osiągnięty, i choć żeby osiągnąć rezultat, jaki określają, władze krajowe są zobowiązane dostosować ustawodawstwo i akty reglamentacyjne Państw członkowskich do dyrektyw, które ich dotyczą, to jednak władze te są wyłącznie właściwe do decydowania o formie, jaką powinno przyjąć wykonanie dyrektyw, oraz do ustanowienia samodzielnie, pod kontrolą sądów krajowych, środków właściwych do wywołania przez nie skutków w prawie

²²³ Zob. decyzje RK: nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. (pkt 7 uzasadnienia); nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r. (pkt 17 uzasadnienia) oraz nr 2006-543 DC z dnia 30 listopada 2006 r. (pkt 4 uzasadnienia).

²²⁴ Zob. K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 133 i 134.

²²⁵ Wyrok RS z dnia 28 września 1984 r. w sprawie *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux* (nr 28467).

wewnętrznym”²²⁶. W razie niewykonania obowiązku wdrożenia dyrektywy organ administracji nie może powołać się na jej postanowienia w stosunkach z podmiotami administracyjnymi, w szczególności dla osiągnięcia skutków korzystnych dla tego organu²²⁷.

Konstytucyjny obowiązek prawidłowego i terminowego wykonania prawa unijnego przez rząd – którego poszanowanie podlega kontroli Rady Stanu – rodzi szereg ograniczeń, gdy chodzi o korzystanie z władzy reglamentacyjnej. Po pierwsze, jeszcze przed upływem terminu przewidzianego w dyrektywie nie mogą być ustanawiane przepisy reglamentacyjne, które „w poważny sposób” utrudniałyby osiągnięcie rezultatu wymaganego przez dyrektywę²²⁸. Po drugie, po upływie tego terminu rząd nie może „ani utrzymywać w mocy postanowień reglamentacyjnych, które przestały być zgodne z celami określonymi przez dyrektywę, które ich dotyczą, ani ustanawiać [nowych] postanowień reglamentacyjnych, które byłyby sprzeczne z tymi celami”²²⁹. Po trzecie, po upływie terminu rząd – w związku z żądaniem zainteresowanego podmiotu – „nie może odmówić zmiany postanowień reglamentacyjnych, jeśli taka zmiana jest konieczna dla wdrożenia w prawie wewnętrznych celów nałożonych przez dyrektywę”²³⁰.

Rząd odpowiada również za inercję parlamentu. Rada Stanu przyjmuje bowiem, że nawet wtedy, gdy określona kwestia unormowana jest w przepisach ustawowych, premier – jako organ korzystający z ogólnej władzy reglamentacyjnej

²²⁶ Wyrok ZO RS z dnia 11 marca 1994 r. w sprawie *Société Transprovence* (nr 98465 – uchylenie dekretu niezgodnego z dyrektywą). Zob. też wyroki RS: z dnia 8 lipca 1991 r. w sprawie *Palazzi* (nr 95461 – uchylenie zarządzenia prefekta dotyczącego wydania karty pobytu, które było wydane na podstawie dekretu gwarantującego niższy standard ochrony praw i wolności cudzoziemców, niż wynikał z dyrektywy); z dnia 9 lipca 1993 r. w sprawie *Association Force Ouvrière consommateurs* (nr 125761 – uchylenie zarządzenia ministerialnego o liście leków refundowanych, które wyłączało spod refundacji określony lek, z powodu braku uzasadnienia zarządzenia, co rodziło jego niezgodność z dyrektywą w sprawie transparentności środków regulujących ceny leków); z dnia 14 stycznia 1998 r. w sprawie *Association de protection des animaux sauvages* (nr 156325 – uchylenie zarządzenia prefekta o określeniu dat początkowych i końcowych sezonu łownego jako niezgodnego z dyrektywą o ochronie dzikiego ptactwa).

²²⁷ Wyrok RS z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie *SA Lilly France* (nr 149226).

²²⁸ Wyrok RS z dnia 10 stycznia 2001 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 217237).

²²⁹ Wyrok ZO RS z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie *Compagnie Alitalia* (nr 74052). Przedmiotem kontroli była dorozumiana decyzja premiera o odmowie uwzględnienia wniosku skarżącej spółki o zmianę dekretów ustalających zasady rozliczenia VAT w sposób niezgodny z postanowieniami dyrektywy unijnej o harmonizacji tego podatku. W wyroku tym Rada Stanu *implicite* uznała prawo osoby zainteresowanej do żądania uchylenia przez rząd aktów reglamentacyjnych niezgodnych z dyrektywami. Odmowa albo zwłoka z rozpatrzeniem żądania dają podstawę do skargi na nadużycie władzy do Rady Stanu.

²³⁰ Wyrok RS z dnia 10 czerwca 1994 r. w sprawie *Rassemblement des opposants à la chasse* (nr 121768).

(art. 37 ust. 1 Konstytucji) – powinien „wyciągnąć konsekwencje z tego”, że przepisy ustawowe stały się niezgodne z celami określonymi w późniejszych dyrektywach. Rada Stanu bada, czy odmowa wszczęcia przez premiera postępowania przed Radą Konstytucyjną, o którym mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji (tzw. procedura deklasacji), które umożliwiłoby uzyskanie orzeczenia o reglamentacyjnym charakterze przepisów ustawowych a następnie zmianę tych przepisów w drodze dekretu i w sposób zgodny z celami dyrektywy, nie jest obciążone „rażącym błędem w ocenie”²³¹. Negatywny wyrok skutkuje uchYLENIEM dorozumianej odmowy skorzystania przez premiera z procedury opisanej w art. 37 ust. 2 Konstytucji oraz aktualizuje po stronie premiera obowiązek wniesienia stosownego wniosku do Rady Konstytucyjnej. Co więcej, rząd ma, zdaniem Rady Stanu, obowiązek zaniechać wydawania aktów reglamentacyjnych mających wykonywać ustawę, jeśli miałyby to prowadzić do uniemożliwienia osiągnięcia celów określonych w dyrektywie²³².

Podsumowując swoje orzecznictwo, w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 2009 r. w sprawie *Perreux*²³³ Rada Stanu wskazała, że „transpozycja dyrektyw wspólnotowych do prawa wewnętrznego, która jest obowiązkiem wynikającym z Traktatu (...), ma na mocy art. 88-1 Konstytucji także charakter obowiązku konstytucyjnego; z obu tych względów do sądu krajowego, będącego sądem o właściwości ogólnej w zakresie stosowania prawa wspólnotowego, należy zapewnienie efektywności praw, jakie wszelkie podmioty wywodzą z tego obowiązku w stosunku do władz publicznych; w efekcie każda strona postępowania sądowego może żądać uchYLENIA postanowień

²³¹ Wyrok RS z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire* (nr 164789)

²³² Zob. wyrok z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique* (nr 195354), w którym Rada Stanu stwierdziła, że „postanowienia przywołanego wcześniej art. L. 601-4 Kodeksu o ochronie zdrowia publicznego, jako że rozszerzają zakres zastosowania procedury uproszczonej rejestracji [leków] poza cele określone przez dyrektywę, są niezgodne z nimi [tymi celami]; że w konsekwencji nie podejmując środków reglamentacyjnych mających na celu wprowadzenie w życie art. L. 601-4 Kodeksu o ochronie zdrowia publicznego, rząd postąpił zgodnie – tak jak był do tego zobowiązany – z wymaganiami nierozdzielnie związanymi z hierarchią norm w wewnętrznym porządku prawnym, wynikającymi z art. 55 Konstytucji; że w tych warunkach [skarżący] nie może skutecznie podnosić, że zaskarżony dekret miałby być niezgodny z prawem ze względu na to, że nie zapewnił stosowania postanowień art. L. 601-4 Kodeksu o ochronie zdrowia publicznego”.

²³³ Nr 298348. Zob. konkluzje przedstawione przez rzecznika generalnego M. Guyomara (RFDA z 2009, IX-X, s. 1125-1145) oraz głosę do tego orzeczenia P. Cassia (RFDA z 2009, IX-X, s. 1146-1151).

reglamentacyjnych, które byłyby sprzeczne z celami określonymi przez dyrektywy, oraz – dążąc do podważenia decyzji administracyjnej – podnosić bezpośrednio (*par voie d'action*) albo w drodze excepcji (*par voie d'exception*); po upływie nałożonych terminów władze krajowe nie mogą ani utrzymywać w mocy postanowień reglamentacyjnych, ani dalej stosować norm pisanych lub niepisanych prawa krajowego, które nie byłyby do pogodzenia z celami określonymi przez dyrektywy”.

Kontrola przez Radę Stanu aktów reglamentacyjnych wdrażających prawo unijne wymagała rozstrzygnięcia sposobu postępowania w sytuacji, gdy prawidłowa implementacja dyrektywy prowadziła do niezgodności aktu reglamentacyjnego z Konstytucją. Kontrola w takim wypadku musiałaby objąć pośrednio ocenę zgodności z Konstytucją samej dyrektywy, co rodziłoby z kolei wątpliwości w kontekście wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do badania zgodności z prawem aktów pochodnego prawa unijnego. Kwestię tę Rada Stanu rozstrzygnęła w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie *Arcelor*. Zastosowała kilkuetapowy sposób rozumowania. Jeśli w toku postępowania sądowoadministracyjnego podnoszony jest zarzut niezgodności z normą lub zasadą konstytucyjną dekretu mającego zapewnić wykonanie jasnych i bezwarunkowych norm dyrektywy, sąd administracyjny powinien najpierw ustalić, czy obowiązuje norma lub zasada prawa unijnego, która gwarantuje efektywne poszanowanie normy lub zasady konstytucyjnej. W razie odpowiedzi pozytywnej sąd albo samodzielnie rozstrzyga o zgodności dyrektywy z tą normą lub zasadą prawa unijnego (jeśli, jego zdaniem, zarzut należy oddalić), albo – jeśli zaistnieją wątpliwości w tej kwestii – kieruje pytanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który jest sądem wyłącznie właściwym do orzeczenia niezgodności dyrektywy z normą lub zasadą prawa unijnego. Jeśli natomiast nie obowiązuje żadna norma lub zasada prawa unijnego, która zapewniałaby efektywną ochronę normy lub zasady konstytucyjnej, sąd administracyjny musi samodzielnie ocenić zgodność dekretu wdrażającego z Konstytucją, choćby nawet skutkowało to usunięciem w prawie krajowym

przepisów zapewniających wykonanie (w istocie niekonstytucyjnej) dyrektywy²³⁴. W takim bowiem wypadku „uchylenie dekretu z uwagi na naruszenie Konstytucji oznaczałoby kontrolę pośrednią i *a posteriori* konstytucyjności dyrektywy, zwłaszcza gdyby wyrok dotyczył [przepisów dekretu] wdrażających bezwarunkowe i precyzyjne postanowienia [dyrektywy]”²³⁵. Jeśli w trakcie realizacji konstytucyjnego obowiązku wdrożenia dyrektywy okaże się, że „francuska zasada konstytucyjna w ogóle nie ma odzwierciedlenia we wspólnotowym dziedzictwie prawnym, kwestia konstytucyjności odzyskuje pierwszeństwo i, daleko od bycia marginalizowaną, jest egzekwowana z pierwszeństwem przed kwestią niezgodności z prawem międzynarodowym (*inconventionnalité*) dekretu implementującego. W ten sposób potwierdzeniu ulega odmowa rozmycia wewnętrznego porządku prawnego we wspólnotowym porządku prawnym”²³⁶.

Test przyjęty w sprawie *Arcelor* znalazł następnie zastosowanie w sprawach, w których strona kwestionuje zgodności dekretu z normami lub zasadami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, w szczególności z Europejską Konwencją Praw Człowieka. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie *Conseil national des barreaux* Rada Stanu uznała, że skoro prawa podstawowe gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka są – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – we wspólnotowym

²³⁴ Nr 287110. Sprawa zawisła na tle wykonania dyrektywy unijnej z dnia 13 grudnia 2003 r. dotyczącej systemu wymiany kwotami emisji gazów cieplarnianych. Była ona wdrożona do prawa francuskiego na mocy ordonansu z dnia 15 kwietnia 2004 r., który został następnie zatwierdzony przez parlament. Ordonans upoważniał rząd do wydania dekretu mającego określać zasady stosowania mechanizmu wymiany kwot. Dekret ten, wydany w dniu 19 sierpnia 2004 r., został zakwestionowany przez spółkę Arcelor Atlantique et Lorraine, którą wniosła do sądu administracyjnego skargę na odmowę zmiany dekretu przez rząd. Przedmiotem kontroli stał się przepis dekretu, który dosłownie powtarzał postanowienia dyrektywy. Zarzuty dotyczyły naruszenia konstytucyjnego prawa do ochrony własności, swobody działalności gospodarczej oraz zasady równości. Rada Stanu uznała, że ochrona własności, swoboda działalności gospodarczej i zasada równości należą do „zasad ogólnych prawa wspólnotowego”, które zapewniają efektywną ochronę norm i zasad o charakterze konstytucyjnym. Nie dostrzegła przy tym naruszenia ani prawa własności, ani swobody działalności gospodarczej. W konsekwencji w tym zakresie oddaliła zarzuty podniesione przeciw dekretowi. Jednocześnie, dostrzegając wątpliwości co do zgodności dyrektywy z zasadą równości, skierowała pytanie prejudycjalne do TS UE. Zob. konkluzje rzecznika generalnego M. Guyomara (RFDA z 2009, VII-VIII, s. 800-802), komentarz do wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 888-904 oraz opracowanie R. Puchta, *Decyzja Rady Stanu z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie badania konstytucyjności aktów wykonawczych implementujących dyrektywy europejskie (nr sprawy 287110)*, PS z 2010, nr 5, s. 281-286. Szerzej na ten temat A. Levade, *Le Palais-Royal aux prises avec la constitutionnalité des actes de transpositions des directives communautaires*, RFDA z 2007, V-VI, s. 564-577; X. Magnon, *La sanction de la primauté de la Constitution sur le droit communautaire par le Conseil d'État*, RFDA z 2007, V-VI, s. 578-589.

²³⁵ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 199.

²³⁶ S. Leroyer, dz. cyt., s. 663.

porządku prawnym chronione jako zasady ogólne prawa wspólnotowego, „do sądu administracyjnego, rozpoznającego zarzut naruszenia przez dyrektywę postanowień Konwencji Europejskiej o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, należy ustalenie, czy dyrektywa jest zgodna z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez te postanowienia [EKPC]”²³⁷. Tym samym sąd administracyjny staje się sądem ochrony wolności i praw gwarantowanych w europejskim systemie prawnym²³⁸. Jeśli ocena nie rodzi poważnych wątpliwości, sąd oddala zarzut niezgodności dyrektywy. Natomiast jeśli takie wątpliwości istnieją, sąd ma obowiązek skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2.5. Akty podjęte w wykonaniu kompetencji nominacyjnych

Do aktów władzy wykonawczej podlegających kontroli Rady Stanu należą także akty nominacyjne (dekrety o powołaniu). W dawnym orzecznictwie Rada Stanu traktowała te akty jako szczególnego rodzaju umowy administracyjne²³⁹, których istota polega na „zatrudnieniu” urzędnika przez państwo. W wyroku z dnia 22 października 1937 r. w sprawie *Minaire* stanęła już jednak na stanowisku, że akt powołania stanowi jednostronny akt o charakterze indywidualnym. Jest to przy tym akt administracyjny. Stanowisko to należy obecnie uznać za utrwalone²⁴⁰. Problematyka kompetencji nominacyjnych najwyższych urzędników państwowych jest materią konstytucyjną. W republikańskiej tradycji ustrojowej Francji kompetencje te były powierzone prezydentowi (III Republika)²⁴¹, a następnie przeszły na Przewodniczącego Rady Ministrów – z wyłączeniem spraw

²³⁷ Nr 296845.

²³⁸ Zob. H. Labayle, R. Mehdi, *Le Conseil d'État et la protection communautaire des droits fondamentaux. Observations sur l'arrêt Conseil national des Barreaux (Conseil d'État, 10 avril 2008)*, RFDA z 2008, VII-VIII, s. 711-720.

²³⁹ Tak np. w wyrokach: z dnia 7 sierpnia 1909 r. w sprawie *Winkell* oraz z dnia 26 stycznia 1923 r. w sprawie *Lafrégeyre*.

²⁴⁰ Zob. B. Montay, *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V République*, „Jus Politicum” nr 11; dostęp: <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

²⁴¹ Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r. o organizacji władz do Prezydenta Republiki należało „powoływanie na wszelkie stanowiska cywilne i wojskowe”. W szczególności, do prezydenta należało powoływanie – w drodze dekretu wydanego po rozpoznaniu sprawy przez Radę Ministrów (*décret en Conseil des ministres*) – radców stanu na służbie zwyczajnej w Radzie Stanu (art. 4 tejże ustawy konstytucyjnej).

zastrzeżonych dla Prezydenta Republiki (IV Republiki)²⁴². Model przyjęty w 1946 r. zasadniczo został utrzymany po 1958 r.

W warunkach ustrojowych V Republiki premier odgrywa rolę „najwyższego szefa administracji” (*chef suprême de l'administration*)²⁴³. Jak wynika z art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 20 ust. 2 Konstytucji²⁴⁴ premier kieruje rządem, który „dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”. Zgodnie z art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji premier powołuje na stanowiska cywilne i wojskowe – z wyjątkiem tych stanowisk, w odniesieniu do których kompetencje nominacyjne ma prezydent²⁴⁵. W świetle art. 13 Konstytucji do prezydenta należy powoływanie na państwowe stanowiska cywilne i wojskowe, do jakich należą przede wszystkim – obsadzone w drodze dekretów wydanych po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów – stanowiska radców stanu, Wielkiego Kanclerza Legii Honorowej, ambasadorów oraz pełnomocników nadzwyczajnych, radców-specjalistów Trybunału Obrachunkowego, prefektów, przedstawicieli państwa na terytorium wspólnot zamorskich, generałów, rektorów akademii oraz dyrektorów urzędów administracji centralnej. Konstytucja powierza ponadto ustawodawcy organicznemu unormowanie kilku kwestii. Po pierwsze, ustawa organiczna ma określać inne stanowiska, które będą obsadzone w drodze dekretu prezydenta wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Ministrów. Po drugie, ma ona precyzować zasady, zgodnie z którymi kompetencje nominacyjne głowy państwa mogą być delegowane i wykonywane w jej imieniu przez premiera. Po trzecie, do ustawy organicznej należy określenie, które stanowiska i funkcje będą obsadzone po uzyskaniu opinii właściwych komisji izb parlamentarnych²⁴⁶. Zgodnie z ordonanssem z dnia 28

²⁴² Zgodnie z art. 47 ust. 2 Konstytucji z 1946 r. Przewodniczący Rady Ministrów (premier) „powoływał na wszelkie stanowiska cywilne i wojskowe”, z wyjątkiem tych określonych w art. 30, art. 46 i art. 84 Konstytucji z 1946 r. Jej art. 30 zastrzegł na rzecz Prezydenta Republiki kompetencje nominacyjne w zakresie stanowisk radców stanu, Wielkiego Kanclerza Legii Honorowej, ambasadorów i wysłanników nadzwyczajnych, rektorów uniwersytetów, prefektów, dyrektorów urzędów administracji centralnej oraz przedstawicieli rządu w terytoriach zamorskich. Art. 46 Konstytucji z 1946 r. stanowił, że premier ma być powołany na podstawie dekretu prezydenta, zaś art. 84 Konstytucji z 1946 r. przewidywał kompetencję prezydenta do powoływania sędziów na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa.

²⁴³ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 443.

²⁴⁴ Tamże, s. 486.

²⁴⁵ Na temat kompetencji nominacyjnych premiera zob. O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 805 i 806.

²⁴⁶ Stosownie do art. 15 ust. 5 zdanie drugie Konstytucji przewodniczący nie może dokonać nominacji, jeśli kandydat uzyska liczbę głosów negatywnych (liczonych łącznie dla obu komisji) równą co najmniej 3/5 głosów oddanych w obu komisjach.

listopada 1958 r. wprowadzającym ustawę organiczną o powoływaniu na państwowe stanowiska cywilne i wojskowe²⁴⁷ prezydent – poza stanowiskami wymienionymi w art. 13 ust. 3 Konstytucji – powołuje także sędziów i prokuratorów w sądach powszechnych, członków Rady Stanu i Trybunału Obrachunkowego, Prokuratora Generalnego przy Trybunale Obrachunkowym, profesorów uczelni wyższych, oficerów armii, urzędników korpusów rekrutowanych spośród absolwentów Państwowej Szkoły Administracji, członków korpusu urzędników prefektur, inżynierów – członków korpusów rekrutowanych spośród absolwentów Politechniki, a ponadto dyrektorów zakładów publicznych, przedsiębiorstw publicznych i spółek państwowych, które z uwagi na ich znaczenie zostaną ujęte w dekrete wydany po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów oraz na inne stanowiska i urzędy wymienione w przepisach ustaw i aktów reglamentacyjnych. Tytułem przykładu, Kodeks o sądach finansowych stanowi, że członkowie regionalnych izb obrachunkowych także są powoływani przez prezydenta²⁴⁸. Do organu powołującego na stanowiska cywilne i wojskowe należy też, co do zasady, podejmowanie – w drodze dekretów – decyzji o awansie lub nałożeniu sankcji dyscyplinarnej. Ponadto załącznik do ustawy organicznej, wykonującej dyspozycję art. 13 ust. 5 Konstytucji²⁴⁹, zawiera listę stanowisk, na której znajdują się Zarządca Banku Francji i jego zastępcy, dyrektorzy generalni urzędów i agencji państwowych (np. Urzędu ds. Konkurencji, Urzędu ds. Rynków Finansowych), przewodniczący wysokich komisji (np. Wysokiej Komisji dla Transparentności Życia Publicznego), prezesi przedsiębiorstw i spółek państwowych (np. „Aéroports de Paris”, „Électricité de France”, „La Poste”, „France Télévisions” i „Radio France”) – które to stanowiska są obsadzone przez głowę państwa po uzyskaniu opinii właściwych komisji obu izb parlamentu²⁵⁰.

Jak wskazuje się w literaturze, wykonywanie przez prezydenta i premiera kompetencji nominacyjnych, o których mowa w art. 13 i art. 21 Konstytucji,

²⁴⁷ Ordonans nr 58-1136 z dnia 28 listopada 1958 r. wprowadzający ustawę organiczną o powoływaniu na państwowe stanowiska cywilne i wojskowe (Dz. Urz. z 29.11.1958, s. 10687).

²⁴⁸ Art. L. 221-1 ust. 1 KoSF.

²⁴⁹ Ustawa organiczna nr 2010-837 z dnia 23 lipca 2010 r. o stosowaniu art. 13 ust. 5 Konstytucji (Dz. Urz. nr 169 z 24.07.2010, s. 13642).

²⁵⁰ Na temat kompetencji nominacyjnych głowy państwa zob. J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 599 i 600; O. Gohin, *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 749-752.

stanowi *par excellence* kompetencję administracyjną²⁵¹. Z uwagi na formę aktu (dekret) i charakter organu (naczelne organy władzy wykonawczej) Rada Stanu ma wyłączną kompetencję do ich kontroli²⁵². Uznaje ona, że o ile w trybie sądownoadministracyjnym nie podlega ocenie zasadność (*opportunité*) powołania konkretnej osoby na konkretne stanowisko, gdyż należy to do zakresu swobody decyzyjnej organu o kompetencjach nominacyjnych²⁵³, o tyle dopuszczalna jest kontrola zgodność z prawem aktu o powołaniu zarówno pod względem proceduralno-kompetencyjnym (*contrôle extérieur*), jak i materialnym (*contrôle intérieur*)²⁵⁴. Gdy chodzi o kontrolę formalną, ocenie podlega przede wszystkim to, czy, po pierwsze, dekret pochodzi od właściwego organu (prezydenta lub premiera), po drugie, czy dekret uzyskał kontrasygnatę stosownie do art. 19 i art. 22 Konstytucji, a także, po trzecie, czy jego wydawanie zostało poprzedzone wymaganymi procedurami konsultacyjnymi i opiniodawczymi²⁵⁵. Dokonując zaś kontroli materialnej, Rada Stanu bada, czy nie doszło do nadużycia kompetencji nominacyjnych (*détournement de pouvoir*)²⁵⁶ albo czy organ nie popełnił „rażącego

²⁵¹ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 94. Zob. też J. Petit, *La nomination des grands commis de l'État. L'expérience française*, RGD z 2006, nr 4, s. 668 i 669. Autor zauważa, że w praktyce tego typu postępowania przed Radą Stanu są rzadkie ze względu na to, że, po pierwsze, organy nominacyjne (w warunkach V Republiki – przede wszystkim prezydent i premier) dysponują co do zasady szerokim marginesem swobody doboru kandydata i trudno uzyskać orzeczenie o stwierdzeniu naruszenia prawa (najczęściej chodzić będzie o uchybienia proceduralne i formalne), a, po drugie, wysokiej rangi urzędnicy państwowi rzadko decydują się na kwestionowanie dekretów szefa administracji, gdyż mogłoby to zakończyć ich dalszą karierę urzędniczą.

²⁵² Art. R. 311-1 pkt 3 KoSA.

²⁵³ Wyrok RS z dnia 3 grudnia 1920 r. w sprawie *Daubanay*.

²⁵⁴ Bada też, czy np. akt nominacyjny nie został wydany z mocą wsteczną (zob. np. wyrok z dnia 13 stycznia 1999 r. w sprawie *Ludot*, nr 186860 – uchylenie zarządzenia ministra z dnia 10 stycznia 1999 r. w zakresie, w jakim powołanie miało wywierać skutek od dnia 1 stycznia 1999 r.).

²⁵⁵ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie *Mathieu* (nr 278159). Rada Stanu oddaliła skargi na obwieszczenie ministra o wakacie (*avis de vacance*) na stanowisku dyrektora Francuskiego Instytutu Archeologii w Kairze, mającego stanowić *implicite* decyzję o odmowie uwzględnienia wniosku dotychczasowego dyrektora tej placówki (skarżącego) o powołanie na kolejną kadencję, dekret o przywróceniu skarżącego na stanowisko profesora Uniwersytetu Montpellier III oraz dekret o powołaniu innej osoby na stanowisko dyrektora Instytutu. W toku postępowania Rada Stanu musiała ustalić, czy właściwe ciała – mianowicie Państwowa Rada ds. Uniwersytetów oraz Akademia Inskrypcji i Literatury Pięknej – prawidłowo przedstawiły kandydatów na stanowisko dyrektora Instytutu oraz rozstrzygnąć, czy minister mógł odmówić uwzględnienia tych kandydatur (z uwagi na uchybienia procedury przedstawiania kandydatów) i ponownie zamieścić obwieszczenie o wakacie. Rozstrzygnięcie sprawy wymagało również ustalenia, czy organem właściwym do powoływania na to stanowisko był sam minister czy Prezydent Republiki. Zdaniem RS, jeśli przepisy prawa nie precyzują, jaki organ ma wydać dekret o powołaniu na określone państwowe stanowisko cywilne lub wojskowe, należy uznać, że kompetencja ta należy do prezydenta – stosownie do art. 13 ust. 2 Konstytucji.

²⁵⁶ Zob. np. wyrok RS z dnia 13 stycznia 1995 r. w sprawie *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration* (nr 145384). W sprawie tej skarżący zaskarżył dekret z dnia 31 grudnia 1992 r., na mocy którego rząd obniżył z 50 do 45 lat kryterium wieku, jakie musi spełniać kandydat na

błędu w ocenie” (*erreur manifeste d’appréciation*) przy wyborze kandydata w tym sensie, że powołał osobę niemającą choćby minimalnych kompetencji koniecznych do pełnienia funkcji²⁵⁷. Zarzut może polegać również na naruszeniu zasady niepołączalności²⁵⁸.

Poza powoływaniem na państwowe stanowiska cywilne i wojskowe do prezydenta należy powoływanie premiera oraz, na jego wniosek, członków rządu (art. 8 Konstytucji), 3 spośród 9 członków Rady Konstytucyjnej, w tym przewodniczącego RK (art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji), 2 członków Najwyższej Rady Sądownictwa (art. 65 ust. 2 Konstytucji), a także obrońcy Praw (art. 71-1 ust. 4 Konstytucji). W tym zakresie kwestia dopuszczalności kontroli takich dekretów przez Radę Stanu nie jest oczywista. Koncepcja aktów rządzenia (*actes de gouvernement*), zgodnie z którą sąd administracyjny nie może ingerować w akty egzekutywy wydawane w sprawach dotyczących relacji między władzami politycznymi, przemawiałaby za niedopuszczalnością kontroli. I tak Rada Stanu odmawia badania dekretów głowy państwa o powołaniu premiera i członków rządu, uznając, że nie należy do niej „wypowiadanie się o zgodności z prawem aktów dotyczących relacji wynikających z porządku konstytucyjnego” (*rapports d’ordre*

stanowisko generalnego inspektora administracji, oraz dekret z dnia 1 marca 1993 r. o powołaniu na to stanowisko innej osoby. Rząd uzasadniał zmianę tym, że nastąpił wakat na dwóch stanowiskach generalnego inspektora administracji, zaś żaden z inspektorów administracji nie miał ukończonych 50 lat. Rada Stanu ustaliła, że dwóch inspektorów administracji osiągnęłoby wymagany wiek w dniu 1 czerwca 1993 r. Stwierdziła przy tym, że w tych warunkach i przy uwzględnieniu tego, że obniżenie wieku z 50 do 45 lat „w rzeczywistości miało jedynie na celu umożliwić powołanie określonej osoby”, dekret z dnia 31 grudnia 1992 r. „jest dotknięty nadużyciem kompetencji” i podlega uchyleniu. Z tego względu uchylony został wydany, na podstawie wadliwego dekretu, dekret nominacyjny z dnia 1 marca 1993 r.

²⁵⁷ Zob. dwa wyroki ZO RS z dnia 16 grudnia 1988 r.: w sprawie *Dupavillon* (nr 71862 – osoba mająca wykształcenie i doświadczenie zawodowe w zakresie architektury nie ma kompetencji do sprawowania funkcji inspektora generalnego administracji ds. kultury) oraz w sprawie *Bléton* (nr 77713 – osoba zatrudniona najpierw w administracji portu handlowego, a następnie w opiece społecznej nad młodzieżą znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej, nie ma merytorycznych kwalifikacji do pełnienia stanowiska inspektora generalnego bibliotek). W nowszym orzecznictwie zob. np. wyrok RS z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières* (nr 346629 – osoba zatrudniona w gabinecie dyrektora jednej ze spółek-córek „Air France”, a następnie w wykonujących zadania o charakterze politycznym w gabinecie ministerialnym oraz w ramach mandatu pochodzącego z wyborów, nie ma kwalifikacji niezbędnych do pełnienia stanowiska generalnego kontrolera ds. gospodarczych i finansowych pierwszego stopnia).

²⁵⁸ Zob. np. wyrok ZO z dnia 6 grudnia 1996 r. w sprawie *Société Lambda* (nr 167502), w którym Rada Stanu uchyliła dekret o powołaniu na stanowisko wicedyrektora Funduszu Nieruchomości Francji (*Crédit foncier de France*) osoby, która pełniła funkcję szefa służb ds. monetarnych i finansowych w resorcie Skarbu. Z tytułu tej funkcji osoba ta sprawowała nadzór nad Funduszem. Podstawą uchylecia dekretu o powołaniu było naruszenie wynikającego z przepisów ustawowych zakazu zajmowania stanowisk kierowniczych w spółkach, wobec których wykonywało się kompetencje nadzorcze, przed upływem 5 lat od zakończenia sprawowania stanowiska urzędniczego.

constitutionnel) ustalonych między Prezydentem Republiki, premierem oraz rządem”²⁵⁹. Odmawia również kontroli dekretu o powołaniu członków Rady Konstytucyjnej²⁶⁰. Jednakże Rada Stanu uznała dopuszczalność badania przez sądy administracyjne zgodności z prawem aktów dotyczących powołania przez prezydenta²⁶¹ oraz wyboru przez właściwe organizacje²⁶² członków Rady ds. Ekonomicznych, Społecznych i Ochrony Środowiska. Na podstawie odrębnych przepisów Rada Stanu orzeka w sprawie protestów przeciw ważności wyborów członków Najwyższej Rady ds. Trybunałów Administracyjnych i Apelacyjnych Sądów Administracyjnych²⁶³. Do kognicji sądów administracyjnych należy też rozpoznawanie sporów dotyczących ważności wyborów członków Najwyższej Rady ds. Regionalnych Izb Obrachunkowych²⁶⁴.

3. Wzorce oceny aktów władzy wykonawczej

Zasadniczym zadaniem sądów administracyjnych jest ochrona poszanowania „legalności” (*légalité*) przez organy władzy administracyjnej. Jak podkreśla się w literaturze, „[z]asada legalności jest najważniejszą [z zasad] naszego prawa publicznego, zasadą poprzedzającą samo ustawodawstwo republikańskie, a której poszanowanie orzecznictwo administracyjne starało się z całych sił narzucić organom władzy administracyjnej niezależnie od tego, jak wysoko były one umiejscowione i jaki był ich charakter (...). [Zasada legalności] stanowi podstawową gwarancję dla obywateli i państwa”²⁶⁵. W warunkach ustrojowych III Republiki, wobec paradygmatu suwerenności parlamentu, pojęcie „legalności” utożsamiano z nakazem działania w zgodzie z „ustawą” (*loi*) rozumianą w sposób formalny, mianowicie jako wytwór działalności prawodawczej parlamentu. Obecnie jednak dominuje stanowisko, że „legalność” definiować należy szeroko, czyli jako zgodność aktu lub czynności administracji z „prawem” (*droit*). Jak wskazuje

²⁵⁹ Wyrok RS z dnia 16 września 2005 r. w sprawie *Hoffer* (nr 282171).

²⁶⁰ Wyrok ZO RS z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *B.A.* (nr 195616).

²⁶¹ Zob. wyroki RS: z dnia 9 lipca 1969 r. w sprawie *CFDT* (nr 69938) i z dnia 23 października 1970 r. w sprawie *Thalmensy* (nr 74434), a także wyrok ZO RS z dnia 11 maja 1973 r. w sprawie *Sanglier* (nr 79230).

²⁶² Wyrok RS z dnia 3 listopada 1967 r. w sprawie *Fédération nationale des sociétés coopératives de commerçants* (nr 65015).

²⁶³ Zob. art. R. 232-16 zdanie drugie KoSA.

²⁶⁴ Zob. art. R. 212-45 *in fine* KoSF.

²⁶⁵ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 54.

G. Braibant, „[z]asadę legalności ogólnie definiuje się jako podporządkowanie administracji prawu”²⁶⁶. Tak rozumiana „legalność” polega na „poszanowaniu norm o wyższej mocy”²⁶⁷. Składają się na nią wszelkie normy (tak prawa pisanego, jak i orzecznicze), które wiążą władzę administracyjną²⁶⁸. Przy tym założeniu „legalność” jawi się jako synonim „zgodności z prawem” (*conformité au droit*) oraz „jurydycznej poprawności” (*régularité juridique*) aktów administracyjnych. Ustawa nie może być obecnie traktowana jako wyłączny wzorzec oceny²⁶⁹. Taki pogląd, prezentowany jeszcze na gruncie Konstytucji z 1946 r., jest tym bardziej trafny po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r., która wykroiła sferę kompetencji prawodawczej zastrzeżoną dla egzekutywy (art. 37 ust. 1 Konstytucji), w ramach której z założenia nie może mieć miejsca ingerencja ustawy. Rozbudowa „bloku legalności” pozwoliła Radzie Stanu oraz podlegającym jej kontroli sądom administracyjnym na efektywną ochronę zasady państwa prawa mimo ograniczenia przez ustrojodawcę konstytucyjnej pozycji parlamentu i ustawy²⁷⁰.

Tak szeroko rozumiana „legalność” pełni funkcję matrycy współwyznaczającej zakres kognicji sądu administracyjnego. Podobnie jak Rada Konstytucyjna wypracowała sobie blok wzorców służących do oceny konstytucyjności ustaw (*bloc de constitutionnalité*), tak Rada Stanu korzysta z – ukształtowanego również w drodze orzecznictwa – własnego systemu wzorców oceny zgodności z prawem aktów poddanych jej jurysdykcji, określanego mianem „bloku legalności” (*bloc de légalité*)²⁷¹. System ten jest bogatszy od bloku konstytucyjności, jaki pozostaje w dyspozycji Rady Konstytucyjnej. Daleko wykracza bowiem poza normy i zasady konstytucyjne. Poza normami ustawowymi, stanowiącymi tradycyjny wzorzec oceny zgodności z prawem aktów i działań władzy administracyjnej, sądy administracyjne korzystają także z wzorców wywiedzionych z aktów prawa międzynarodowego i unijnego, a także –

²⁶⁶ G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 199.

²⁶⁷ B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 76.

²⁶⁸ P. Delvolvé, *Le droit administratif*, Paris 2006, s. 63.

²⁶⁹ Zob. P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 54 i 55; L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 10; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 243; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 212 i 213; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 444 i 445.

²⁷⁰ Zob. J. Chevallier, *L'État de droit*, Paris 2003, s. 70-73.

²⁷¹ F. Batailler, dz. cyt., Paris 1966, s. 161; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 212.

ukształtowanych przez orzecznictwo – zasad ogólnych prawa. Wiążą organ władzy administracyjnej też akty reglamentacyjne, które zostały przez nią ustanowione (przynajmniej tak długo, jak władza reglamentacyjna nie zdecyduje się uchylić tych aktów). Wzorców legalności nie stanowią już jednak decyzje indywidualne oraz umowy administracyjne, które nie kształtują „prawa” (*droit*) w sensie przedmiotowym, lecz „prawa” (*droits*) podmiotowe²⁷².

Dla zakresu dopuszczalnych wzorców kontroli nie ma znaczenia, czy przedmiotem skargi jest akt reglamentacyjny o charakterze wykonawczym do ustawy, czy samoistny akt reglamentacyjny wydany na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji. Teza ta nie jest oczywista z tego względu, że w myśl założeń autorów Konstytucji akty samoistne wydawane miały być w sprawach, w których ustawodawca nie ma kompetencji (horyzontalny rozdział właściwości prawodawczej), a w więc w zakresie, w jakim „nie ma ustawy”²⁷³. Jako takie, nie mogły one więc być podporządkowane ustawie. W oparciu o tę konstatację w literaturze sformułowano koncepcję rządu jako „ustawodawcy o właściwości ogólnej” (*législateur de droit commun*), który w zakresie realizacji uprawnień wynikających z art. 37 ust. 1 Konstytucji podlegać może tylko normom i zasadom o mocy konstytucyjnej²⁷⁴. R. Chapus bronił jednak tezy, która ostatecznie przeważała w orzecznictwie i literaturze, że „samoistne akty reglamentacyjne mogą sytuować się wyłącznie na poziomie podustawowym. (...) ustawy i samoistne akty reglamentacyjne mają, każde z nich, własną domenę i własną moc prawną; są rozdzielne i nierównorzędne”²⁷⁵. W praktyce ustrojowej nastąpiło dynamiczne rozszerzenie zakresu ustawy na dziedziny *prima facie* należące do materii reglamentacyjnej, do czego posłużyło przede wszystkim utrwalenie się w orzecznictwie najwyższych instancji sądownictwa stanowiska, że wkroczenie ustawy w materię reglamentacyjną *eo ipso* nie rodzi niekonstytucyjności ustawy, lecz jedynie uprawnia (zobowiązuje) premiera do skorzystania z procedury mającej na celu „odzyskanie” kompetencji prawodawczych przez rząd, przewidzianej

²⁷² B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 212 i 213.

²⁷³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 660.

²⁷⁴ Zob. krytycznie R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 661 i 662.

²⁷⁵ Tamże, s. 661.

w art. 37 ust. 2 Konstytucji (tzw. procedura deklasacji)²⁷⁶. W konsekwencji zakres wzorców oceny (*bloc de légalité*) aktów wykonawczych oraz samoistnych aktów reglamentacyjnych jest dokładnie ten sam i obejmuje – poza normami i zasadami konstytucyjnymi – ustawy, akty prawa międzynarodowego i unijnego oraz, będące tworem judykatury, tzw. zasady ogólne prawa²⁷⁷. Znaczenie ma jednak to, czy istnieją przepisy ustawowe, które – z uwagi na precyzyjną i bezwarunkową treść – mogłyby stanowić przeszkodę („ekran”) umożliwiającą ocenę zgodności aktu reglamentacyjnego z Konstytucją²⁷⁸.

3.1. Konstytucja

W doktrynie teza o dopuszczalności sprawowania przez sądy administracyjne kontroli aktów władzy administracyjnej w świetle norm oraz zasad konstytucyjnych na dobre utrwaliła się dość późno, bo dopiero w II poł. XX w. Wpływ na to miała wciąż silnie oddziałująca koncepcja ustawy jako aktu suwerennego, do którego ochrony przed niedopuszczalnym działaniem władzy wykonawczej powołany jest sąd administracyjny. Konstytucja traktowana była przy tym jako „tekst symboliczny, pozbawiony waloru normatywnego”²⁷⁹, będący swego rodzaju „porozumieniem” między podmiotami politycznymi. Na płaszczyźnie postępowania sądowoadministracyjnego konstytucja nie stanowiła (z wyjątkami) normy prawnej (*règle de droit*) wchodzącej w skład „bloku legalności”, która mogłaby posłużyć jako bezpośrednia podstawa orzeczenia sądu administracyjnego. W połowie XX w. akty konstytucyjne zaczęły pośrednio oddziaływać na orzecznictwo jako źródło inspiracji dla dekodowania kolejnych zasad ogólnych prawa, które miały ograniczać swobodę działania administracji. Rada Stanu nie

²⁷⁶ Zob. *implicite* w wyroku ZO z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Dautan* (nr 74140), w którym Rada Stanu stwierdziła, że: „dekret z dnia 28 kwietnia 1967 r. nie mógł w zgodzie z prawem zmieniać przywołanych wyżej postanowień ustawy z dnia 5 lipca 1966 r., które były ustanowione po wejściu w życie Konstytucji i które nie zostały uznane przez Radę Konstytucyjną za [postanowienia] mające charakter reglamentacyjny” na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji. Stanowisko przyjęte następnie przez Radę Konstytucyjną, która w decyzji nr 82-143 DC z dnia 30 lipca 1982 r., biorąc pod uwagę treść art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji, stwierdziła *explicite*, że wnioskodawca „nie może się powoływać na to, że ustawodawca dokonał ingerencji w domenę reglamentacyjną, by uzasadnić, że zakwestionowane postanowienie [ustawy] jest niezgodne z Konstytucją” (pkt 11 uzasadnienia).

²⁷⁷ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 432-434.

²⁷⁸ F. Batailler, dz. cyt., s. 197.

²⁷⁹ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 11.

przesądzała, czy postanowienia Preambuły konstytucyjnej lub Deklaracji z 1789 r. są źródłem prawa pozytywnego; ograniczała się do wskazania, że stanowią one potwierdzenie przez ustrojodawcę „zasad ogólnych prawa” wynikających z „tradycji republikańskiej”²⁸⁰. Nie było więc potrzeby, żeby bezpośrednio z konstytucji czynić wzorzec legalności, „ponieważ zasady ogólne prawa rekompensowały brak normatywnego charakteru Konstytucji”²⁸¹. Dopiero od lat 70. XX w., w związku z ewolucją orzecznictwa Rady Konstytucyjnej oraz utrwaleniem się paradygmatu konstytucjonalizmu, doszło do „konstytucjonalizacji” postępowania przed sądami administracyjnymi. Waler normatywny i centralna pozycja konstytucji w strukturze źródeł prawa znalazły ugruntowanie w judykatach tych sądów. Nie jest przypadkiem, że to Rada Stanu jako pierwsza wyartykułowała zasadę nadrzędności aktów konstytucyjnych wobec innych aktów obowiązujących w wewnętrznym porządku prawnym²⁸².

Obecnie nie może być już wątpliwości, że „Konstytucja, czyli korpus norm wyższych w stosunku do wszystkich innych norm, w sposób oczywisty wiąże administrację”²⁸³. „Jako norma najwyższa (*norme suprême*), [będąca] na wierzchołku systemu prawnego, Konstytucja w sposób bezpośredni wiąże organy administracyjne oraz ustawodawcę. Jeśli administracja ustanowi przepis sprzeczny

²⁸⁰ Akt administracji niezgodny z „zasadami ogólnymi prawa”, jakie znajdowały „potwierdzenie” w Preambule konstytucyjnej oraz Deklaracji z 1789 r., do której Preambuła odsyłała, uznawany być musiał za niezgodny z zasadą legalizmu. Zob. G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 447 i 448.

²⁸¹ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 9. Autorzy zauważają, że nawet współcześnie odwołania do norm i zasad konstytucyjnych ma najczęściej charakter ornamentacyjny (*symbolique*). Praktyczną konsekwencją koncepcji ekranu ustawodawczego (*loi-écran*), która znalazła silne zakorzenienie w świadomości sędziów administracyjnych (ale i przedstawicieli doktryny uniwersyteckiej), jest bowiem to, że normy i zasady konstytucyjne wypadają faktycznie z zakresu „bloku legalności”, stanowiącego zespół wzorców oceny aktu władzy administracyjnej (tamże, s. 10). W efekcie „normy konstytucyjne nie są stosowane w postępowaniach sądowniczo-administracyjnych nie dlatego, że są niestosowalne, lecz dlatego, że doktryna, sędziowie i adwokaci myślą, że są one niestosowalne” (tamże, s. 11).

²⁸² Zasada nadrzędności konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym nie ma wyrażenia w tekście aktów należących do bloku konstytucyjności. Niemniej, w wyroku ZO z dnia 30 października 1998 r. w sprawie *Sarran i Levacher* (nr 200286) Rada Stanu, jako pierwsza, wskazała, że „o ile art. 55 Konstytucji stanowi, że traktaty i umowy, po ich ratyfikowaniu i zatwierdzeniu w sposób prawidłowy i od momentu publikacji, mają moc wyższą niż [moc prawna] ustaw (...), nadrzędność (*suprématie*) przyznana w ten sposób zobowiązaniom międzynarodowym nie ma zastosowania w wewnętrznym porządku prawnym do postanowień o charakterze konstytucyjnym”. Formułę tę przyjął następnie Sąd Kasacyjny w wyroku ZO z dnia 2 czerwca 2000 r. w sprawie *Pauline Fraisse* (nr 99-60274). Z kolei w decyzjach nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r. (w sprawie Konstytucji dla Europy; pkt 10 uzasadnienia) i nr 2007-560 DC z dnia 10 grudnia 2007 r. (w sprawie Traktatu z Lizbony; pkt 8 uzasadnienia) Rada Konstytucyjna *explicite* wskazała na miejsce Konstytucji „na szczycie wewnętrznego porządku prawnego” (*au sommet de l'ordre juridique interne*).

²⁸³ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 446.

z Konstytucją, sąd administracyjny orzeknie o jego uchyleniu. I nawet jeśli sąd administracyjny odnawia kontroli zgodności ustawy z Konstytucją (...), to [gdy chodzi o sferę prawodawstwa administracyjnego] uchyla on akt administracyjny podjęty z naruszeniem normy konstytucyjnej, której treść [samodzielnie] ustala”²⁸⁴. „[K]ontrola konstytucyjności aktów administracji jawi się z historycznej perspektywy jako logiczna konsekwencja ewolucji systemu, a przede wszystkim coraz szybszej konstytucjonalizacji tej dziedziny prawa publicznego”²⁸⁵. Z uwagi na proces konstytucjonalizacji prawa regulującego działania administracji twierdzi się, że „legalność (*légalité*) zawiera się w konstytucyjności (*constitutionnalité*) nie tylko dlatego, że ustawa musi być zgodna z Konstytucją, lecz także dlatego, że prawo administracyjne i orzecznictwo administracyjne zależy w części od prawa konstytucyjnego i orzecznictwa konstytucyjnego. Legalność nie jest już jedynie podległością administracji prawu, ale też podległością prawa administracyjnego prawu konstytucyjnemu”²⁸⁶. Akty będące na wczesnym etapie rozwoju prawa publicznego wyłącznymi wzorcami oceny aktów administracyjnych, mianowicie ustawy i akty reglamentacyjne, muszą teraz same w sobie być zgodne z normami i zasadami o mocy konstytucyjnej. Zasada legalności – rozumiana w sensie ścisłym jako podległość administracji ustawie – straciła absolutny charakter wobec zasady nadrzędności konstytucji²⁸⁷, z której wynika upoważnienie dla sądu do uchylenia się od stosowania ustawy niezgodnej z traktatami i umowami międzynarodowymi (art. 55 Konstytucji) lub niedającej się pogodzić z późniejszymi normami konstytucyjnymi (teoria „dorozumianej derogacji”).

W doktrynie podkreśla się, że utworzenie Rady Konstytucyjnej w 1958 r. nie znaczy, że organ ten „miałby posiadać monopol w zakresie stosowania i ochrony norm o mocy konstytucyjnej. Przeciwnie, każdy organ sądowy, mający za zadanie wypowiadać się o prawie (*dire le droit*), ma obowiązek stosować Konstytucję i zapewnić jej poszanowanie. (...) [S]ąd administracyjny może i ma obowiązek

²⁸⁴ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 244.

²⁸⁵ F. Moderne, *À propos du contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs dans le droit public français contemporain*, RFDA z 2008, nr 5, s. 915.

²⁸⁶ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 57. Zob. też L. Favoreu, *Légalité et constitutionnalité*, CCC z 1997, nr 3, s. 75-81; B. Stirn, *Constitution et droit administratif*, NCCC z 2012, nr 37, s. 7-19.

²⁸⁷ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 58.

badać, czy akty administracyjne, które zostały przed nim zaskarżone, nie są sprzeczne z Konstytucją”²⁸⁸. Innymi słowy, sąd administracyjny jest „naturalnie właściwy” do orzekania o „sporach sądowokonstytucyjnych” (*contentieux constitutionnel*), rozumianych jako „spory wynikające z działań administracji publicznej i rozstrzyganych przez sąd administracyjny poprzez zastosowanie norm konstytucyjnych”²⁸⁹. W tych sprawach sąd dokonuje kontroli „legalności konstytucyjnej” (*légalité constitutionnelle*) działań organów władzy administracyjnej, w tym przede wszystkim aktów prawodawstwa rządowego. W warunkach ustrojowych V Republiki zamiast o „monopolizacji” procesu sądowej kontroli konstytucyjności, należałoby mówić raczej o zjawisku „fragmentaryzacji”, gdzie kompetencje Rady Konstytucyjnej ograniczają się do badania aktów ustawodawczych parlamentu, natomiast sądy administracyjne pozostają właściwe do kontroli konstytucyjności aktów władzy administracyjnej²⁹⁰. Ten aspekt nabrał szczególnego znaczenia w związku z powierzeniem władzy wykonawczej samodzielnych kompetencji prawodawczych (art. 37 ust. 1 Konstytucji). Z zastrzeżeniem wypadków, kiedy ustawa – zgodnie z koncepcją ekranu ustawodawczego (*loi-écran*) – stanowiłaby przeszkodę dla oceny konstytucyjności aktu reglamentacyjnego, akt taki „musi być zgodny z [K]onstytucją, zaś jego konstytucyjność badana jest na wniosek podmiotu administrowanego przez sądy administracyjne, a dokładnie przez Radę Stanu (...). W ten sposób istnienie skargi wnoszonej przez obywateli do Rady Stanu zapewnia zasadniczo zgodność aktów organów władzy wykonawczej z [K]onstytucją”²⁹¹. Bez wątpienia można więc mówić o kontroli konstytucyjności aktów administracyjnych²⁹². Niezależnie od

²⁸⁸ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 61. Autorzy wskazują w tym samym miejscu, że do obowiązków Rady Stanu należy kontrola zgodności projektów ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją na etapie zasięgania przez rząd jej opinii legislacyjnej. Jak zauważają P. Pactet i F. Mélin-Soucramanien, po utworzeniu Rady Konstytucyjnej „najwyższe organy władzy sądowniczej zachowują jednak pewną możliwość swobodnej interwencji w sprawy, które są [sprawami] z zakresu prawa konstytucyjnego, pod dwoma warunkami, uzasadnionymi prawnie i zdroworozsądkowo, że działać będą w granicach ich kompetencji oraz nie będą kwestionować orzecznictwa ukształtowanego przez Radę Konstytucyjną” (P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 522).

²⁸⁹ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 2. Zob. też uwagi P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 524 i 525. Autorzy zauważają, że Rada Stanu „idzie znacznie głębiej”, jeśli chodzi o ingerencję w sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego, niż Sąd Kasacyjny, co wiąże się choćby z powierzeniem jej zadania ochrony wolności podstawowych w specjalnie do tego utworzonym trybie *référé-liberté*.

²⁹⁰ F. Batailler, dz. cyt., s. 32.

²⁹¹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 547.

²⁹² Tak np. L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 2; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 208.

charakteru prawnego (generalny czy indywidualny) ani miejsca w hierarchii źródeł prawa (od dekretów rządowych, przez zarządzenia ministrów, po okólniki oraz wytyczne generalne) – każdy akt administracyjny podlega kontroli konstytucyjności przed sądem administracyjnym²⁹³. Badając jego zgodność z Konstytucją, Rada Stanu realizuje dokładnie tę samą funkcję, jaką pełni w wypadku kontroli zgodności z ustawą. Konstytucja staje się normą prawną podlegającą usankcjonowaniu (*règle de droit sanctionnable*) – elementem „bloku legalności”, którego poszanowanie musi zostać zapewnione przez sąd administracyjny²⁹⁴.

Wiążący charakter Preambul z 1946 r. i 1958 r. oraz Deklaracja z 1789 r. został potwierdzony w orzecznictwie Rady Stanu na długo przed tym, jak w latach 70. XX w. Rada Konstytucyjna włączyła te akty do bloku konstytucyjności²⁹⁵. Już w sprawie *Dehaene* – zakończonej wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lipca 1950 r. – Preambuła z 1946 r. w zakresie, w jakim „potwierdzała” prawo do strajku, posłużyła za wzorzec kontroli zgodności z prawem aktu reglamentacyjnego ograniczającego to prawo w odniesieniu do wyższych urzędników prefektur²⁹⁶. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 lipca 1956 r. w sprawie *Amicale des Annamites de Paris* Rada Stanu stwierdziła z kolei, że wolność zrzeszania się ma charakter konstytucyjnej zasady podstawowej uznanej przez ustawy Republiki i potwierdzonej przez Preambulę z 1946 r.²⁹⁷ W wyroku z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky* powołała się na nakaz ustawowego określenia czynów zabronionych, wynikający z art. 8 Deklaracji z 1789 r.²⁹⁸ Wielokrotnie wzorcem kontroli czyniła „zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki”²⁹⁹,

²⁹³ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 20.

²⁹⁴ F. Batailler, dz. cyt., s. 70.

²⁹⁵ Tamże, s. 100-104. Zob. też M. Clapié, *Le Conseil d'État et le Préambule de la Constitution de 1946*, RA z 1997, nr 297(VI), s. 278-289.

²⁹⁶ Nr 01645. Zob. również wyrok ZO RS z dnia 6 stycznia 1956 r. w sprawie *Syndicat autonome du cadre d'administration générale des colonies*, w którym Rada Stanu odwołała się do wynikającej z ustępu 3 Preambuli z 1946 r. zasady równości kobiet i mężczyzn.

²⁹⁷ Nr 26638. Tym samym orzecznictwo Rady Stanu o 14 lat wyprzedziło stanowisko Rady Konstytucyjnej, która dopiero w dniu 16 lipca 1971 r. wydała „słynną” decyzję, w której potwierdziła normatywny charakter preambuł konstytucyjnych oraz uznała wolność zrzeszania się za zasadę podstawową uznaną przez ustawy Republiki (decyzja RK nr 71-44 DC, pkt 2 uzasadnienia).

²⁹⁸ Nr 46922. Z kolei pierwsza decyzja Rady Konstytucyjnej, w której Deklaracja z 1789 r. (w zakresie, w jakim gwarantuje równość obywateli wobec prawa) posłużyła za wzorzec oceny konstytucyjności ustawy, wydana została dopiero w dniu 27 grudnia 1973 r. (decyzja RK nr 73-51 DC, pkt 2 uzasadnienia).

²⁹⁹ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 2 marca 1988 r. w sprawie *Fédération Nationale des Syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche* (nr 61172), dotyczący zasady niezależności profesorów i wykładowców uniwersyteckich. Zasada ta została zakwalifikowana do zasad podstawowych

do których odsyła Preambuła z 1946 r. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 października 2008 r. w sprawie *Commune D'Annecy*³⁰⁰ Rada Stanu potwierdziła zaś konstytucyjny charakter „wszystkich praw i obowiązków określonych w Karcie Ochrony Środowiska” przyjętej w 2005 r.

Tym samym „wszystkie postanowienia Preambuły oraz aktów, do jakich odsyła, mają charakter konstytucyjny, nawet gdy tylko niektóre z nich wysławiają nakazy rodzące bezpośrednie skutki prawne”³⁰¹. Akty należące do bloku konstytucyjności mogą być stosowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sposób bezpośredni, jeśli wywodzone z nich normy są „dostatecznie określone (*suffisamment précises*), żeby dały się zastosować takimi, jakie są (*telles qu'elles sont*)”³⁰². W przeciwnym wypadku „wiąż[ą] władzę reglamentacyjną wyłącznie na zasadach i w zakresie określonych w postanowieniach zawartych w ustawach lub umowach międzynarodowych wprowadzonych do prawa francuskiego”³⁰³. To, czy dane postanowienie ma dostateczny stopień precyzji i czy w związku z tym nadaje się do bezpośredniego zastosowania, Rada Stanu rozstrzyga *a casu ad casum*³⁰⁴.

Utworzenie Rady Konstytucyjnej nie pozbawiło Rady Stanu kompetencji do dokonywania samodzielnej wykładni postanowień konstytucyjnych³⁰⁵. Nie budzi wątpliwości, że „[o] ile Rada Konstytucyjna ma wyłączną kompetencję do stwierdzania niezgodności ustawy z Konstytucją, o tyle nie ma w tekście naszej Karty Podstawowej przepisu, który by jej powierzał monopol w zakresie

uznanych przez ustawy Republiki w decyzji RK nr 83-165 DC z dnia 20 stycznia 1984 r. (pkt 20 uzasadnienia).

³⁰⁰ Nr 297931. Zob. też wyrok RS z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique* (nr 305314).

³⁰¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 447.

³⁰² R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 45. Zob. też J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 248.

³⁰³ Wyroku z dnia 27 września 1985 r. w sprawie *France Terre d'asile* (nr 44484), w którym Rada Stanu uznała, że nie jest bezpośrednio stosowalny ustęp 4 Preambuły z 1946 r., zgodnie z którym „każda osoba prześladowana z uwagi na swoją działalność na rzecz wolności ma prawo do azylu na terytorium Republiki”.

³⁰⁴ Niedookreśloność nie stanowi przeszkody dla „stosowania” postanowień konstytucyjnych w ramach funkcji konsultacyjnej, gdzie praktyka odwoływania się wprost do aktów konstytucyjnych utrzymała się zresztą znaczenie wcześniej niż w sferze działalności sądowoadministracyjnej; normy, zasady i wartości konstytucyjne są stałym punktem odniesienia dla oceny tekstów legislacyjnych (rządowych, a od 2008 r. również parlamentarnych).

³⁰⁵ Jak zaznacza S. Leroyer: „Rada Stanu posiada kompetencję do dokonywania wykładni Konstytucji (*pouvoir d'interprétation de la Constitution*), która – jako taka – do niej należy, ona jej nie uzurpuje ani nie kradnie nikomu: ani Radzie Konstytucyjnej, ani władzy politycznej” (taż, dz. cyt., s. 355).

interpretacji [Konstytucji]”³⁰⁶. Z powodu wąskiego ujęcia zakresu kognicji Rady Konstytucyjnej, często to do Rady Stanu należy rozstrzyganie po raz pierwszy o nowym problemie konstytucyjnym oraz dokonywanie wykładni wzorca. Pozwala to najwyższej instancji pionu sądów administracyjnych rozwijać własną doktrynę konstytucyjną³⁰⁷. Samodzielność idzie tak daleko, że Rada Stanu nie wzbrania się przed przypisaniem określonej zasadzie charakteru i mocy zasady konstytucyjnej, choćby zasada ta nie była wyrażona ani w treści aktów konstytucyjnych, ani w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej³⁰⁸. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie *Koné* Rada Stanu przyjęła, że zakaz ekstradycji, jeśli wniosek motywowany jest względami politycznymi, stanowi zasadę podstawową uznaną przez ustawy Republiki³⁰⁹. Z kolei w wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national des enseignants du second degré* stwierdziła, że do zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki oraz potwierdzonych w Preambulach z 1946 r. i 1958 r. należy zasada laickości³¹⁰. Reforma ustrojowa z 2008 r., przy okazji której wprowadzono procedurę pytań o konstytucyjność ustaw oraz powierzono Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu ocenę zasadności wątpliwości konstytucyjnych, jakie podnoszone są w pytaniu o konstytucyjność (art. 61-1 Konstytucji), tylko wzmocniła naczelne sądy zwyczajne w zakresie dokonywania samodzielnej wykładni aktów konstytucyjnych³¹¹. To do sądów tych

³⁰⁶ *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 711 i 712.

³⁰⁷ Nierzadko okazuje się, że wypracowana przez Radę Stanu doktryna konstytucyjna okazuje się trwalsza niż akty konstytucyjne (F. Batailler, dz. cyt., s. 89). Tytułem przykładu, ukształtowana w III i IV Republice koncepcja relacji między ustawą a prawodawstwem rządowym oparła się „rewolucji prawnej”, jaka miała wynikać z art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1958 r. Podobnie, niejako „obok” obowiązujących postanowień konstytucyjnych, w orzecznictwie podtrzymywana jest teoria prerogatyw „własnych” władzy wykonawczej do stanowienia środków mających zapewnić ochronę porządku publicznego oraz prawidłowe funkcjonowanie służb administracyjnych.

³⁰⁸ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 649-651.

³⁰⁹ Nr 169219. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Koné*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 708-715.

³¹⁰ Nr 219379.

³¹¹ Jeśli chodzi o Sąd Kasacyjny po reformie z 2008 r. zob. np. N. Maziau, *L'appréhension de la Constitution par la Cour de cassation au travers de l'analyse de l'évolution de son mode de contrôle : la révolution de la QPC cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme*, RFDC z 2015, nr 102, s. 453-481. Autor stwierdza, że: „Choć funkcja interpretatora Konstytucji (*fonction d'interprétation constitutionnelle*) realizowana przez Sąd Kasacyjny, a w szczególności przez Izbę Karną, przed którą najczęściej stają kwestie konstytucyjności, ma długą historię, jej rozwój, związany z wprowadzeniem procedury QPC [pytań o konstytucyjność ustaw – przyp. wł.] do naszego systemu prawnego, świadczy o zmianie charakteru Sądu Kasacyjnego, który – będąc jednocześnie sądem legalności i konwencyjności przy okazji skargi kasacyjnej – stał się sądem konstytucyjności ustawy (*juge de la constitutionnalité de la loi*) w wypadkach, kiedy została mu przedstawiona QPC” (tamże, s. 453).

należy odpowiedź na pytanie, czy w świetle określonego wzorca przedstawione zagadnienie konstytucyjne ma charakter „nowy” i „poważny” na tyle, że wymaga rozstrzygnięcia przez Radę Konstytucyjną.

Jak zauważa F. Melleray, „[z] logicznego czy abstrakcyjnego punktu widzenia sąd administracyjny nie jest dziś sądem konstytucyjnym w większym stopniu, niż był nim kiedyś. Niemniej w praktyce stosuje obecnie Konstytucję znacznie częściej, niż czynił to dawniej”³¹². W działalności zarówno orzeczniczej, jak i legislacyjnej regularne zastosowanie znajdują w szczególności te przepisy części artykułowanej Konstytucji z 1958 r., które regulują zasady kontrasygnaty (art. 19 i art. 22) oraz wydawania ordonansów rządowych (art. 38), określają wzajemne relacje między materią ustawową i reglamentacyjną (art. 37 i art. 34) oraz między sferą kompetencji prawodawczych prezydenta i premiera (art. 13 i art. 21), a także regulują zakres pierwszeństwa aktów prawa międzynarodowego przed ustawą (art. 55) i upoważniają ustawodawcę organicznego do unormowania zakresu kompetencji przyznanych wspólnotom zamorskim i zasad stosowania na terytoriach tych wspólnot ustaw i rządowych aktów reglamentacyjnych (art. 74). Normy konstytucyjne regulujące zakres kompetencji i tryb działania organów egzekutywy stanowią wzorce kontroli, które mogą być bezpośrednio powoływane przed sądem administracyjnym w celu wykazania nielegalności *sensu largo* aktu administracyjnego (indywidualnego lub generalnego) oraz stanowić podstawę do uchylenia tego aktu przez sąd, o ile zarzuty okażą się uzasadnione³¹³. Wzorce dla materialnej oceny konstytucyjności aktów podlegających kognicji Rady Stanu stanowią z kolei postanowienia Deklaracji z 1789 r., przede wszystkim te gwarantujące ochronę wolności przekonań i religii (art. 10), równość wobec prawa i równy dostęp do stanowisk w służbie publicznej (art. 6), równość wobec ciężarów publicznych, w tym podatków (art. 13), czy ochronę własności (art. 17). Spośród gwarancji wymienionych w Preambule z 1946 r. istotne znaczenie w praktyce orzeczniczej mają postanowienia odnoszące się do prawa do strajku (ustęp 7), prawa do prowadzenia normalnego życia rodzinnego (ustęp 10), prawa do ochrony

³¹² F. Melleray, *La Constitution, norme d'application directe par le juge : conditions et limites*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 18.

³¹³ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 42 i 43.

zdrowia i zabezpieczenia społecznego (ustęp 11), wolności zrzeszania się w organizacje pracownicze (ustęp 6) i prawa do udziału pracowników w ustalaniu układów zbiorowych i zarządzaniu przedsiębiorstwami (ustęp 8), a także równości kobiet i mężczyzn (ustęp 3)³¹⁴.

3.2. Akty prawa międzynarodowego i unijnego

3.2.1. Traktaty i umowy międzynarodowe

Do połowy XX w. akty prawa międzynarodowego upatrywane były – z perspektywy sąd administracyjny – jako akty wyznaczające wyłącznie obowiązki państw-stron umowy względem siebie, a zatem akty wywołujące skutki wyłącznie w stosunkach dyplomatycznych, nie zaś w relacjach łączących administrację i podmioty administrowane³¹⁵. „To była sprawa rządów i kwestia odpowiedzialności międzynarodowej państwa. Podmiot administrowany nie miał natomiast możliwości żądać od sądu uchylenia aktu administracyjnego sprzecznego z zobowiązaniem międzynarodowym”³¹⁶. Sytuacja uległa zmianie wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1946 r. Art. 26 tej Konstytucji stanowił, że traktaty prawidłowo ratyfikowane i opublikowane „mają moc ustawy” nawet wówczas, gdy są niezgodne z ustawami francuskimi. Jednocześnie stosowanie traktatów przestało być uzależnione od uchwalenia przepisów ustawowych innych niż te, które byłyby wymagane dla ratyfikacji. Art. 28 zdanie pierwsze Konstytucji z 1946 r. precyzował, że postanowienia traktatów prawidłowo ratyfikowanych oraz następnie opublikowanych, mające moc wyższą niż ustawy wewnętrzne, mogą być uchylone, zmienione lub zawieszone jedynie na skutek prawidłowego wypowiedzenia traktatu notyfikowanego drogą dyplomatyczną (art. 28 zdanie pierwsze Konstytucji z 1946 r.). W tych okolicznościach w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 maja 1952 r. w sprawie *Kirkwood* Rada Stanu dopuściła możliwość oceny legalności dekretu w świetle postanowień umowy międzynarodowej³¹⁷. Akty prawa

³¹⁴ Zob. F. Melleray, *La Constitution...*, dz. cyt., s. 24-29.

³¹⁵ J. Morand-Deviller, dz. cyt., s. 252.

³¹⁶ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 127.

³¹⁷ W sprawie *Kirkwood* chodziło o kontrolę zgodności dekretu o ekstradycji z umową międzynarodową łączącą Francję z krajem żądającym.

międzynarodowego weszły tym sposobem w zakres „bloku legalności”³¹⁸. Stanowisko zostało podtrzymane po 1958 r., zwłaszcza że Konstytucja V Republiki w zasadniczym zakresie powtórzyła treść regulacji konstytucyjnej obowiązującej w IV Republice. Zgodnie z art. 53 ust. 2 Konstytucji z 1958 r. traktaty i umowy międzynarodowe wywołują skutki prawne w porządku wewnętrznym od chwili ratyfikacji lub zatwierdzenia, przy czym – stosownie do art. 55 Konstytucji – jeśli ratyfikacja lub zatwierdzenie są zgodne z prawem (*régulière*), a jednocześnie traktat lub umowa są stosowane przez drugą stronę, wówczas akty te mają moc wyższą niż ustawy. Stosowalność aktu międzynarodowego jako wzorca kontroli zależy zatem od poprawności wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego (co bada sąd zwyczajny), stopnia precyzyjności i bezwarunkowości jego postanowień, a także wzajemności stosowania przez inne państwa³¹⁹.

Akt międzynarodowy może być powołany w postępowaniu przez sądem administracyjnym w celu uzyskania wyroku uchylającego decyzję organu władzy administracyjnej tylko, jeśli rodzi „skutki bezpośrednie” po stronie skarżącego, a mianowicie jeśli da się z niego wywieść prawa podmiotowe przysługujące podmiotowi administrowanemu lub obowiązki ciążące na władzy publicznej względem tego podmiotu³²⁰. Skutek bezpośredni aktu międzynarodowego nie wystąpi, jeśli treść postanowień tego aktu wskazuje, że ma on rodzić skutki zobowiązujące wyłącznie w relacjach między państwami³²¹, albo jeśli postanowienia tego aktu nie są jasne i precyzyjne na tyle, żeby nadawały się do bezpośredniego zastosowania³²². Kwestię tę sąd administracyjny rozstrzyga *a casu*

³¹⁸ Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 252; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 455.

³¹⁹ Zob. L. Dubouis, *Le juge administratif français et les règles du droit international*, AFDI z 1971, nr 17, s. 9-60; A. Gervais, *Constatations et réflexions sur l'attitude du juge administratif français à l'égard du droit international*, AFDI z 1965, nr 11, s. 13-39.

³²⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 128.

³²¹ Zob. np. wyrok RS z dnia 20 listopada 1981 r. w sprawie *Syndicat national des officiers mécaniciens de l'aviation civile* (nr 09839), dotyczący Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago w dniu 7 grudnia 1944 r., której postanowienia, „biorąc pod uwagę ich charakter oraz przede wszystkim możliwości ich wyłączenia, jakie przewidują, stanowią rekomendacje (*recommandations*) adresowane do państwa i nie mogą być skuteczne powoływane jako podstawa skargi na nadużycie władzy”. Zob. też wyrok RS z dnia 29 stycznia 1993 r. w sprawie *Bouilliez* (nr 111949) – dotyczący Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r., a także wyrok RS z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Commune de Breil-sur-Roya* (nr 204756) – dotyczący braku skutku bezpośredniego Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, podpisanej w Bernie w dniu 19 września 1979 r.

³²² Zob. wyroki: z dnia 20 kwietnia 1984 r. w sprawie *Valton* (nr 37772) i z dnia 15 maja 1995 r. w sprawie *Raut* (nr 152417), dotyczące, odpowiednio, art. 4 pkt 4 („rozsądny” termin wypowiedzenia pracy) oraz

ad casum. Nie budzi właściwie wątpliwości dopuszczalność powoływania się bezpośrednio na gwarancje wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³²³. Gdy chodzi o Traktaty unijne, to o ile przepis określający zasady i cele prowadzenia wspólnej polityki rolnej nie nadaje się na wzorzec kontroli aktów reglamentacyjnych określających sposób ustalania wysokości opłat nakładanych na producentów buraków³²⁴, o tyle traktatowy zakaz ustanawiania ograniczeń ilościowych i wszelkich środków o skutku równoważnym stanowi dopuszczalną podstawę zarzutu niezgodności z prawem obwieszczenia ministra o konieczności zgłoszenia wwozu wyrobów obuwniczych wyprodukowanych ze skóry zwierzęcej w państwach członkowskich³²⁵.

Podsumowując swoje dotychczasowe orzecznictwo, w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* Rada Stanu wskazała, że „postanowienia traktatu lub umowy wprowadzone do wewnętrznego porządku prawnego – jak tego wymaga art. 55 Konstytucji – zgodnie z prawem (*régulièrement*), mogą być skutecznie podnoszone jako podstawa żądania uchylecia aktu administracyjnego albo odmowy zastosowania ustawy lub aktu administracyjnego niezgodnych z normą prawną, jakie [postanowienia traktatu lub umowy] zawierają, o ile tworzą one prawa, na które jednostki mogą się bezpośrednio powołać”. Ponadto, „z zastrzeżeniem wypadku, gdy chodzi o traktat,

art. 11 i art. 12 (zobowiązania państwa w celu zapewnienia „skutecznego wykonania” prawa do ochrony zdrowia i prawa do zabezpieczenia społecznego) Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie w dniu 18 października 1961 r.; a także wyrok ZO RS z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie *Rouquette* (nr 194658), dotyczący braku skutku bezpośredniego art. 2, art. 9 i art. 10 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W wypadku Konwencji o prawach dziecka podpisanej dnia 26 stycznia 1990 r. Rada Stanu bada *a casu ad casum*, czy konkretne postanowienie może wywoływać skutki bezpośrednie (zob. wyroki RS: z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie *GISTI*, nr 163043; z dnia 1 kwietnia 1998 r. w sprawie *Auble*, nr 155096; z dnia 6 października 2000 r. w sprawie *Association Promouvoir*, nr 216901).

³²³ Zob., spośród wielu, dwa wyroki ZO RS z dnia 19 kwietnia 1991 r. w sprawie *Belgacem* (nr 10747) i w sprawie *Naima X.* (nr 117680), w których wzorcem kontroli zarządzeń – odpowiednio – ministra spraw zagranicznych o wydaleniu z kraju i prefekta o odstawieniu do granicy był art. 8 EKPC w zakresie, w jakim statuuje prawo do życia rodzinnego. W obu sprawach zarządzenia zostały uchylone przez Radę Stanu z uwagi na nieproporcjonalną w świetle okoliczności faktycznych ingerencję w prawo do ochrony życia rodzinnego.

³²⁴ Wyrok ZO RS z dnia 8 czerwca 1979 r. w sprawie *Confédération générale des planteurs de betterave* (nr 04188). Wzorcem kontroli był odpowiednik obecnego art. 39 TfUE.

³²⁵ Wyrok RS z dnia 18 grudnia 1981 r. w sprawie *Syndicat du commerce de la Chaussure* (nr 05253). Wzorcem kontroli był odpowiednik obecnego art. 34 TfUE. Rada Stanu nie podzieliła argumentów ministra, że system zgłoszenia wprowadzony był wyłącznie do celów statystycznych. Uznała na podstawie akt sprawy, że zarówno celem, jak i wprowadzeniem obowiązku zgłoszenia było spowolnienie i ograniczenie importu produktów obuwniczych.

co do którego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej korzysta z wyłącznej kompetencji do rozstrzygania, czy [traktat ten] rodzi skutek bezpośredni, postanowienie [traktatu lub umowy międzynarodowej] powinno być uznane przez sąd administracyjny za mające skutek bezpośredni, jeśli – przy uwzględnieniu intencji wyrażonych przez strony oraz ogólnej ekonomiki powołanego traktatu, a także jego treści i brzmienia – [postanowienie aktu prawa międzynarodowego] nie ma za wyłączny cel uregulować relacji między państwami ani nie wymaga ustanowienia dodatkowego aktu umożliwiającego wywołanie skutków po stronie jednostek”, przy czym „brak takich skutków [bezpośrednich po stronie jednostek] nie może być wywodzony tylko z tego faktu, że postanowienie [aktu międzynarodowego] wskazuje państwa-strony jako podmioty obowiązku, jaki nakłada”³²⁶.

W praktyce sądowoadministracyjnej przez długi czas opór budziła nie tylko kwestia dopuszczalności stosowania przez sąd aktu międzynarodowego w sporach „wewnętrznych” między administracją i podmiotem administrowanym, lecz również możliwość dokonywania przez sąd – samodzielnie – wykładni takiego aktu. Przyjmując, że kształtowanie relacji dyplomatycznych, negocjowanie oraz zawieranie traktatów i umów międzynarodowych, stanowi domenę władzy wykonawczej, Rada Stanu odmawiała w dawnym orzecznictwie dokonywania samodzielnie wykładni postanowień aktów międzynarodowych. W wypadku wątpliwości co do treści postanowień kierowała do ministra spraw zagranicznych pytanie o wykładnię³²⁷. Jak wskazywał komisarz rządowych Ch. Etti w konkluzjach do wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 3 lipca 1933 r. w sprawie *Karl i Toto Samé*, o ile do kompetencji sądu administracyjnego należy stosowanie umowy międzynarodowej, o tyle – w razie wątpliwości co do wykładni tej umowy – sąd ma obowiązek skierować pytanie do ministerstwa spraw zagranicznych, które ma najlepszą wiedzę o okolicznościach towarzyszących negocjowaniu i podpisywaniu umowy, a więc o „woli” układających się stron³²⁸.

³²⁶ Nr 322326.

³²⁷ Zob. P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 577 i 578.

³²⁸ Przywołuję za *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 677. W wyroku ZO z dnia 3 lipca 1931 r. w sprawie *Karl i Toto Samé* Rada Stanu uznała, że urzędowa wykładnia

Taka praktyka prowadziła jednak *de facto* do tego, że o rozstrzygnięciu zawisłego przed sądem zagadnienia prawnego (zgodności aktu prawnego z traktatem lub umową) decydował organ władzy wykonawczej³²⁹. Spotkała się z krytyką Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego zdaniem interwencja ministra godzi w niezależność sądu i zasadę pełnej kompetencji do rozpoznania sprawy, a tym samym prowadzi do naruszenia art. 6 EKPC³³⁰. Rada Stanu porzuciła ten „archaizm orzeczniczy”³³¹ w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie *G.I.S.T.I.*³³². Zgodnie z konkluzjami komisarza rządowego R. Abrahama, którego zdaniem art. 6 EKPC stanowi przeszkodę, by sąd „porzucił swoją kompetencję do orzekania na rzecz organu pozasądowego”³³³, Rada Stanu uznała, że do sądu administracyjnego należy wykładnia aktu międzynarodowego; w tym zakresie sąd administracyjny nie jest związany stanowiskiem ministra spraw zagranicznych co do treści postanowień takiego aktu³³⁴. Granicą kompetencji sądu administracyjnego do dokonywania samodzielnej wykładni aktów

aktu międzynarodowego przez ministra spraw zagranicznych ma charakter aktu rządzenia (niepodlegającego kontroli sądowoadministracyjnej), który jest nierozdzielnie związany z prowadzeniem polityki zagranicznej.

³²⁹ Zob. J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 254 i 255.

³³⁰ Wyrok ETPC z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie *Beaumartin* (nr 15287/89, HUDOC, § 38).

³³¹ J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 254.

³³² Nr 78519. Przedmiotem zaskarżenia w sprawie *G.I.S.T.I.* stał się okólnik ministerialny w sprawie warunków przemieszczania się, zatrudnienia i pobytu we Francji obywateli Algierii i ich rodzin. Miał on na celu wyjaśnienie treści nie tyle ustawodawstwa krajowego, co postanowień umowy francusko-algierskiej z 1968 r., zmienionej protokołem z 1985 r. i opublikowanym na mocy dekretu z 1986 r. Skarżące stowarzyszenie podniosło zarzut, że okólnik wypacza sens umowy, której ma zapewnić spójne wykonanie, i na tej podstawie żądało jego uchylecia przez Radę Stanu. Rozstrzygnięcie tego zarzutu wymagało dokonania przez Radę Stanu wykładni umowy międzynarodowej, a następnie porównania wyniku wykładni z wykładnią przyjętą w okólniku przez ministrów. Umowa dawała bowiem prawo do sprowadzenia do Francji „niepełnoletnich dzieci”, z tym że o ile okólnik wprost stanowił o „niepełnoletnich dzieciach poniżej 18 roku życia”, o tyle prawo algierskie pełnoletniość wiązało z ukończeniem 19 roku przez mężczyzn oraz 21 przez kobiety. Rada Stanu odstąpiła od skierowania pytania o wykładnię do ministerstwa spraw zagranicznych. Samodzielnie uznała, że sposób interpretacji przyjęty w okólniku nie naruszał treści i założeń umowy. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *G.I.S.T.I.*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 673-681.

³³³ Przywołuję za *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 677.

³³⁴ Wyrok z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* spowodował też zmianę stanowiska Sądu Kasacyjnego. Wcześniej Izby Cywilne przyjmowały, że do sądów należy kompetencja do dokonywania wykładni postanowień traktatów, „o ile nie prowadziłoby to do naruszenia międzynarodowego porządku publicznego”; w takim wypadku obowiązkowe stałoby się pytanie o wykładnię do ministerstwa spraw zagranicznych (wyrok Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 7 czerwca 1989 r. w sprawie *Société Cartours*, nr 87-14212). Izba Karna stała zaś na stanowisku, że „umowy międzynarodowe są aktami wysokiej administracji (*actes de haute administration*), które mogą być interpretowane, o ile w ogóle, przez władze, między którymi zostały zawarte” (wyrok Izby Karnej z dnia 3 czerwca 1985 r. w sprawie *Dirck*, nr 84-94404). Zastrzeżenie nie dotyczyło jednak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Uwzględniwszy stanowisko zajęte przez Radę Stanu w wyroku *G.I.S.T.I.*, Sąd Kasacyjny – w wyroku Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 19 grudnia 1995 r. w sprawie *Banque africaine de développement* (nr 93-20424) – samodzielnie dokonał wykładni umowy międzynarodowej, przyjmując, że kompetencja sądu w tym zakresie nie zależy od rodzaju umowy.

międzynarodowych są kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do wykładni aktów prawa unijnego, w tym Traktatów.

Trzecia kwestia związana ze stosowaniem aktu prawa międzynarodowego przez sąd administracyjny dotyczy warunku wzajemności (*principe de réciprocité*), o którym mowa w art. 55 Konstytucji. Należy jednak podkreślić, że warunek ten nie jest przesłanką związania się traktatem lub umową w stosunkach międzynarodowych, ani nawet ich obowiązywania w wewnętrznym porządku prawnym. Brak wzajemności nie zwalnia organów krajowych od obowiązku wykonywania ratyfikowanego lub zatwierdzonego aktu międzynarodowego – do czasu jego formalnego wypowiedzenia³³⁵. Spełnienie zastrzeżenia wzajemności rozstrzyga jednak o relacji między aktem międzynarodowym oraz ustawą. Art. 55 Konstytucji określa bowiem przesłanki, przy zaistnieniu których traktat lub umowa mają moc wyższą od ustawy. Niedochowanie przez drugą stronę postanowień traktatu lub umowy skutkuje tym, że w wewnętrznym porządku prawnym akt międzynarodowy traci pierwszeństwo stosowania przed ustawą. Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego znaczy to, że jeśli przedmiotem kontroli byłby akt administracyjny wykonawczy do ustawy, któremu zarzuca się niezgodność z postanowieniami traktatu lub umowy, w wypadku których wymóg wzajemności nie jest spełniony, sąd nie mógłby się uchylić od konieczności zastosowania ustawy i rozstrzygnąć skargę bezpośrednio w oparciu o traktat lub umowę. Ustawa stałaby się przeszkodą (*écran*) uniemożliwiającą sądowi wyegzekwowanie normy międzynarodowej.

Rada Stanu przez długi czas uznawała, że kompetencja do stwierdzenia zaistnienia przesłanki wzajemności stosowania traktatu lub umowy – o ile ze względu na charakter aktu prawa międzynarodowego taka przesłanka w ogóle może mieć znaczenie dla stosowalności tego aktu – należy do władzy wykonawczej (ministra spraw zagranicznych), nie zaś do sądu zwyczajnego. Unikała tym samym

³³⁵ W szczególności, art. 55 Konstytucji nie stanowi przeszkody, aby ustawodawca wprowadził środki mające na celu harmonizację ustawodawstwa krajowego z postanowieniami traktatu wówczas, gdy te postanowienia nie są stosowane przez wszystkie państwa-strony traktatu. O ile wymóg wzajemności ma znaczenie dla nadrzędności traktatów lub umów nad ustawami, o tyle nie stanowi warunku zgodności ustaw z Konstytucją (tak decyzja RK nr 80-126 DC z dnia 30 grudnia 1980 r., pkt 6 uzasadnienia). Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 153 i 154; X. Paireau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1390.

wikłania się w sprawy, które mają, w jej ocenie, charakter polityczny, gdyż dotyczą kształtowania relacji dyplomatycznych między państwami³³⁶. W postanowieniu Zgromadzenia Ogólnego w dniu 29 maja 1981 r. w sprawie *Rekhou* Rada Stanu stwierdziła wprost, że „nie należy do sądu administracyjnego ocena, czy i w jakim sposób warunki wykonania przez drugą stronę traktatu lub umowy mogą skutkować pozbawieniem postanowień tego traktatu lub tej umowy mocy prawnej, jaka jest im przypisana przez Konstytucję”, wobec czego przed rozpoznaniem sprawy co do istoty należało skierować pytanie o rozstrzygnięcie tego zagadnienia³³⁷. Stanowisko zostało podtrzymane w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *Chevrol-Benkeddach*³³⁸. Spotkało się z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który po raz kolejny dostrzegł nadmierne – z punktu widzenia standardów wynikających z art. 6 EKPC – uzależnienie rozstrzygnięcia sprawy przed sądem francuskim od stanowiska władzy wykonawczej³³⁹. Wyrokiem Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Cheriet-Benseghir* Rada Stanu odstąpiła od wcześniejszego stanowiska. Uznała, że gdy w postępowaniu sądowoadministracyjnym „podniesiony zostanie zarzut polegający na tym, że decyzja administracyjna wadliwie – w świetle art. 55 Konstytucji – albo uchyliła stosowanie postanowień traktatu międzynarodowego, albo zastosowała te postanowienia, do sądu administracyjnego należy zbadanie, czy warunek wzajemności został spełniony czy też nie”. W tym celu sąd administracyjny może wykorzystać wszelkie środki, jakie mogłyby służyć ustaleniu okoliczności prawnych i faktycznych niezbędnych do rozstrzygnięcia kwestii spełnienia warunku wzajemności, w tym również wezwać ministra spraw zagranicznych do

³³⁶ Zob. G. Carcassonne, *La Constitution...*, dz. cyt., s. 272; X. Paireau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1391. Stanowisko Sądu Kasacyjnego nie było nigdy jednoznaczne. O ile Izba Karna opowiada się za koniecznością skierowania pytania do ministra spraw zagranicznych (wyrok z dnia 29 czerwca 1972 r. w sprawie *Malès*, nr 71-91581), o tyle Pierwsza Izba Cywilna odmawia w ogóle badania spełnienia przesłanki wzajemności, jeśli rząd nie podjął żadnych działań mających na celu wypowiedzenie lub zawieszenie stosowania traktatu lub umowy niewykonywanych przez drugą stronę (wyrok z dnia 6 marca 1984 r. w sprawie *Krylac*, nr 82-14008).

³³⁷ Nr 15092.

³³⁸ Nr 180277. Zob. J.-F. Lachaux, *Juridiction administrative et contrôle de réciprocité des traités et accords internationaux (art. 55 de la Constitution). Note sous Conseil d'État, Assemblée, 9 avril 1999, Mme Chevrol-Benkeddach*, RFDA z 1999, nr 15(5), s. 937-949.

³³⁹ Wyrok ETPC z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie *Chevrol* (nr 49636/99, HUDOC, § 81-83).

przedstawienia stanowiska. Sąd nie jest związany w swojej ocenie tym stanowiskiem³⁴⁰.

Zmiana poglądu, jaka nastąpiła w wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu sprawie *Cheriet-Benseghir*, miała w istocie i tak już marginalne znaczenia dla kwestii zakresu kognicji sądu administracyjnego. W związku z rozwojem prawa międzynarodowego wymaganie wzajemności, o którym mowa w art. 55 Konstytucji, ograniczało się faktycznie tylko do zobowiązań bilateralnych. Specyfika unijnego porządku prawnego, potwierdzona w art. 88-1 Konstytucji, przesądziła bowiem o tym, że stosowalność norm i zasad wynikających z Traktatów nie może być uzależniana od dochowania zobowiązań traktatowych przez inne państwa członkowskie³⁴¹. Jak wynika z kolei z art. 60 § 5 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, podpisanej w dniu 23 maja 1969 r., warunek wzajemności nie znajduje zastosowania w odniesieniu do traktatów dotyczących ochrony osoby ludzkiej. I tak, Europejska Konwencja Praw Człowieka wykracza poza zasadę wzajemności i tworzy obowiązki obiektywne, które korzystają z gwarancji o charakterze zbiorowym³⁴², wobec czego w orzecznictwie nie budziło wątpliwości to, że art. 55 Konstytucji nie może stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej efektywności gwarancji konwencyjnych³⁴³. W decyzji zaś z dnia 22 stycznia 1999 r., w sprawie dotyczącej Traktatu o Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego, Rada Konstytucyjna wskazała, że wynikający z art. 55 Konstytucji warunek wzajemności nie ma zastosowania do zobowiązań podjętych przede wszystkim w celu ustanowienia międzynarodowego organu sądowego mającego zapewnić ochronę praw podstawowych przynależnych każdej osobie ludzkiej, ponieważ zobowiązania takie wiążą każde państwo-stronę niezależnie od warunków ich realizacji przez inne państwa-strony³⁴⁴.

³⁴⁰ Nr 317747. Zob. konkluzje do sprawy przedstawione przez rzecznika generalnego G. Dumortiera (RFDA z 2010, XI-XII, s. 1133-1143).

³⁴¹ Zob. F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 653; K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 58.

³⁴² Zob. wyrok ETPC z dnia 18 stycznia 1978 r. w sprawie *Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr 5310/71, HUDOC, § 239.

³⁴³ Zob. X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1392 i 1393.

³⁴⁴ Decyzja RK nr 98-408 DC z dnia 22 stycznia 1999 r. (pkt 12 uzasadnienia).

3.2.2. Akty prawa unijnego

Podobnie jak w wypadku traktatów i umów międzynarodowych, sądy administracyjne wykazywały początkowo daleko idący sceptycyzm, jeśli chodzi o możliwość uczynienia wzorcem kontroli aktów prawa unijnego. Akty te były bowiem upatrywane jako „prawo pochodzące z zewnątrz” (*droit venu d'ailleurs*)³⁴⁵, a nie ustanawiane przez władzę państwową. Na zmianę optyki zasadniczy wpływ miała ustawa konstytucyjna z 1992 r.³⁴⁶, na mocy której do Konstytucji wprowadzono tytuł XV „O Unii Europejskiej”³⁴⁷. Odwołując się *implicite* do zawartych tam postanowień i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁴⁸, Rada Konstytucyjna stwierdziła, że ustrojodawca francuski „potwierdził istnienie wspólnotowego porządku prawnego, zintegrowanego z wewnętrznym porządkiem prawnym oraz odrębnego w stosunku do międzynarodowego porządku prawnego”³⁴⁹. W tym stanie rzeczy Rada Stanu uznała, że prawo unijne nie jest „prawem z zewnątrz”, lecz „porządkiem prawnym zintegrowanym” z francuskim porządkiem prawnym³⁵⁰.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasadniczo nie ulegało wątpliwości, że unijne prawo traktatowe może być wzorcem kontroli legalności aktów administracji (tak indywidualnych, jak i normatywnych) na tych samych zasadach, na jakich za wzorce służą „zwyczajne” traktaty i umowy międzynarodowe. Na tle skargi na nadużycie władzy, wniesionej przez regionalną izbę samorządu biegłych księgowych przeciw decyzji izby krajowej o wpisaniu na listę biegłych księgowych obywatela brytyjskiego, w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 stycznia 1982 r.³⁵¹ Rada Stanu stwierdziła, że ponieważ

³⁴⁵ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 172.

³⁴⁶ Chodzi o ustawę konstytucyjną nr 92-554 z dnia 25 czerwca 1992 r. o dodaniu do Konstytucji tytułu „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej” (Dz. Urz. nr 147 z 26.06.1992, s. 8406).

³⁴⁷ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 168.

³⁴⁸ Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, „w przeciwieństwie do zwykłych traktatów międzynarodowych Traktat [Rzymski] ustanowił własny porządek prawny, zintegrowany z systemem prawnym Państw Członkowskich od chwili wejścia w życie Traktatu, który wiąże ich organy sądowe” (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa p. ENEL*, nr 6/64).

³⁴⁹ Decyzje RK: nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (pkt 11 uzasadnienia); nr 2007-560 DC z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (pkt 7 uzasadnienia).

³⁵⁰ Wyrok ZO RS z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie *Kandyrine de Brito Paiva* (303678).

³⁵¹ Sprawa *Conseil régional de Paris de l'Ordre des experts-comptables* (nr 11029). Izba regionalna powołała się w skardze na przepisy ordonansu z dnia 19 września 1945 r., który, zastrzegając prawo do

postanowienia Traktatu Rzymskiego z dnia 25 marca 1957 r. – w świetle których swoboda przedsiębiorczości musi zakładać prawo do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej na tych samych zasadach, jakie ustawodawstwo krajowe ustanawia dla swych własnych obywateli – „są jasne i precyzyjne oraz mają bezpośrednie zastosowanie do obywateli Państw-członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej”, to na ich skutek doszło do uchylenia w prawodawstwie krajowym regulującym podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przesłanek odnoszących się do obywatelstwa³⁵². Prawo traktatowe może być zastosowane bezpośrednio, jeśli postanowienia traktatowe, na które powołuje się skarżący, są „jasne i precyzyjne” na tyle, by mogły stanowić wzorzec kontroli. Jeśli natomiast powołane postanowienia określają tylko „zasady, jakimi należy się kierować przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej, i [wobec tego] nie są one, jako takie, bezpośrednio stosowalne w ustawodawstwie państwa członkowskiego”, to „nie mogą być skutecznie podnoszone jako podstawa skargi”³⁵³.

Wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych nie rodziła również dopuszczalność powołania rozporządzenia unijnego jako wzorca kontroli aktu organu administracji (indywidualnej lub generalnej)³⁵⁴. Co więcej, zdaniem Rady Stanu, sąd administracyjny ma obowiązek z urzędu uwzględnić kwestię niezgodności badanego aktu z rozporządzeniem unijnym³⁵⁵.

wpisania się na listę samorządu biegłych księgowych dla obywateli francuskich, dopuszczając możliwość wykonywania zawodu przez obywateli państw obcych pod warunkiem uzyskania indywidualnej zgody ministra ds. gospodarki wydanej w porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych (co w sprawie nie miało miejsca).

³⁵² Obywatel brytyjski mógł zatem, zdaniem Rady Stanu, wpisać się na listę biegłych księgowych, skoro spełniał wszystkie inne niż wymóg obywatelstwa francuskiego wymogi określone w ordonansie z dnia 19 września 1945 r. Rada Stanu oddaliła skargę izby regionalnej na decyzję o wpisaniu go na listę.

³⁵³ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 8 czerwca 1979 r. w sprawie *Confédération générale des planteurs de betteraves* (nr 04188).

³⁵⁴ Zob., spośród wielu, wyroki RS: z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Syndicat Viticole des Hautes Graves de Bordeaux* (nr 97731) – uchylenie przepisu dekretu ministra dotyczące skutków przekroczenia limitu zbiorów winogron wyłącznie w oparciu o zarzut niezgodności z rozporządzeniem Rady WE nr 817/70 z dnia 28 kwietnia 1970 r. ustanawiającym przepisy szczególne dotyczące win gatunkowych; z dnia 19 czerwca 1981 r. w sprawie *Comité de vigilance et d'action viticole de la Gironde* (nr 10972) – kontrola zgodności decyzji o ustanowieniu kwot produkcji i sprzedaży wina z przepisami rozporządzeń wspólnotowych regulujących wspólną organizację rynku wina.

³⁵⁵ Zob. postanowienie z dnia 10 lipca 1970 r. w sprawie *Syndicat national du commerce extérieur des céréales* (nr 76643). W komparycji (*visas*) Rada Stanu przywołała zarówno rozporządzenie Komisji WE nr 1028/68 z dnia 19 lipca 1968 r. o interwencyjnym skupie zbóż w sezonie 1968-1969, jak i Traktat Rzymski z 1957 r., choć wprost do postanowień Traktatu dalej w uzasadnieniu się nie odnosiła. Wobec wątpliwości co do wykładni rozporządzenia, skierowała pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości. Po uzyskaniu odpowiedzi Trybunału Rada Stanu stwierdziła w wyroku z dnia 27 stycznia

Opór Rady Stanu rodziła natomiast kwestia dopuszczalności powołania się na dyrektywę w celu uzyskania wyroku uchylającego niezgodny z dyrektywą akt organu władzy administracyjnej³⁵⁶. W przeciwieństwie do rozporządzeń, które wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, dyrektywy wiążą państwo, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy oraz środków zapewniających osiągnięcie tego celu³⁵⁷. Ze względu na tak ujętą odmienność obu instrumentów Rada Stanu, idąc w poprzek stanowisku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁵⁸, przyjęła w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Cohn-Bendit*³⁵⁹, że „niezależnie od stopnia precyzji wytycznych skierowanych do Państw Członkowskich, dyrektywy nie mogą być powoływane przez obywateli tych państw na poparcie skarg wnoszonych przeciw indywidualnemu aktowi administracji”. Dyrektywy nie rodzą skutku bezpośredniego w relacjach między administracją i podmiotami administrowanymi, ponieważ nie są podstawą wywodzenia praw podmiotowych. Podmioty administrowane nie mogą powoływać się bezpośrednio na postanowienia dyrektyw, by kwestionować decyzję administracyjną, której są adresatami. Jest tak niezależnie od stopnia precyzji postanowień dyrektyw³⁶⁰.

Wyrok w sprawie *Cohn-Bendit* pozostawił jednak niejasną kwestię tego, czy możliwe jest powoływanie się na przepisy dyrektyw w celu zaskarżenia aktu

1971 r., że skarżący zasadnie zarzucili decyzji dyrektora generalnego urzędu właściwego do interwencyjnego skupu zboża niezgodność z rozporządzeniem wspólnotowym (tak jak je rozumie Trybunał) i, wyłącznie na tej podstawie, orzekła o uchyleniu decyzji.

³⁵⁶ Zob. szerzej D. de Béchillon, *L'applicabilité des directives communautaires selon la jurisprudence du Conseil d'État*, RDP z 1991, s. 759-791.

³⁵⁷ Zob. art. 288 ust. 2 i 3 TfUE (d. art. 249 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

³⁵⁸ Zob. wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *Van Duyn* (nr 41-47, § 9-15, w szczególności § 12).

³⁵⁹ Nr 11604. Sprawa ta zawisła na kanwie skargi na nadużycie władzy, jaką D. Cohn-Bendit wniósł do Trybunału Administracyjnego w Paryżu przeciw decyzji ministra spraw wewnętrznych z dnia 2 lutego 1976 r. o odmowie uchylenia zarządzenia o wydaleniu z terytorium Francji wydanego w dniu 24 maja 1968 r. w związku z udziałem skarżącego w zamieszkach studenckich. Jako wzorzec kontroli skarżący powołał przepisy dyrektywy Rady nr 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Trybunał Administracyjny w Paryżu skierował pytanie prejudycjalne o wykładnię tej dyrektywy do Trybunału Sprawiedliwości UE. Rada Stanu, orzekając w trybie zażalenia, stwierdziła, że wobec niedopuszczalności powoływania się na dyrektywę w celu uzyskania uchylenia decyzji indywidualnej przez sąd administracyjny, a także braku innych zarzutów, rozstrzygnięcie sprawy nie zależało od rozstrzygnięcia kwestii wykładni dyrektywy. W efekcie uchyliła postanowienie Trybunału Administracyjnego w Paryżu o skierowaniu pytania prejudycjalnego i przekazała mu sprawę do rozpoznania.

³⁶⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 139.

reglamentacyjnego. Rada Stanu wskazała bowiem, że sprawa skarżącego nie mogła być uzależniona od dyrektywy „wobec braku jakiegokolwiek zarzutu odnoszącego się do zgodności z prawem środków reglamentacyjnych podjętych przez rząd francuski w celu dostosowania się do dyrektyw Rady Wspólnot Europejskich”. Kwestia ta została rozstrzygnięta w sprawie *Sociétés de protection de la nature*, zakończonej wyrokiem z dnia 7 grudnia 1984 r.³⁶¹, w którym Rada Stanu rozpoznała zarzut niezgodności zarządzenia ministra określającego zasady polowań w departamencie Żyromy z przepisami dyrektywy unijnej w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Wskazała przy tym, że „o ile dla osiągnięcia rezultatu, jaki definiują [dyrektywy], organy krajowe, które mają obowiązek dostosować ustawodawstwo oraz prawodawstwo rządowe (*réglementation*) Państw Członkowskich do dyrektyw, które są do nich kierowane, są wyłącznie właściwe do decydowania o formie, jaką należy nadać wykonaniu tych dyrektyw, oraz do ustanawiania samodzielnie – pod kontrolą sądów krajowych – środków pozwalających zapewnić im skuteczność w prawie wewnętrznym, o tyle organy te nie mogą w zgodzie z prawem ustanawiać postanowień reglamentacyjnych, które byłyby sprzeczne z celami określonymi przez dyrektywę”. Ponadto, jak wynika z kolei z wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie *Société Alitalia*³⁶², dyrektywy mogą stanowić również wzorzec kontroli aktów reglamentacyjnych niemających bezpośrednio na celu wykonania dyrektywy. Po upływie terminu na wykonanie dyrektywy organ prawodawczy (premier) nie może bowiem utrzymywać w mocy przepisów reglamentacyjnych uniemożliwiających osiągnięcie celów, jakie dyrektywa wskazuje, ani ustanawiać przepisów, które byłyby niezgodne z tymi celami.

³⁶¹ Nr 41971. Przedmiotem skargi były dwa zarządzenia ministra z dnia 20 kwietnia 1982 r. Na mocy pierwszego z nich minister zmienił zarządzenie reglamentacyjne z dnia 19 kwietnia 1974 r. w sprawie kontroli polowań w departamencie Żyromy, dodając przepis dotyczący polowań na turkawki na obszarze Medok i kilku gmin z okolic Bordeaux. Przepis ten, o charakterze *lex specialis*, upoważniał do wprowadzania odrębnych dat wyznaczających sezon polowań – z uwzględnieniem migracji turkawek w danym roku. Na tej podstawie minister wydał drugie zarządzenie, w którym wyznaczał datę otwarcia sezonu polowań. W ocenie Rady Stanu, treść postanowień reglamentacyjnych była sprzeczna z celami określonymi w dyrektywie Rady nr 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, wobec czego należało orzec o uchyleniu zarządzenia zmieniającego. Skutkiem stwierdzenia niezgodności aktu reglamentacyjnego było ponadto uchylenie zarządzenia wykonawczego.

³⁶² Nr 74052. Zob. też wyrok z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie *Confédération générale du travail* (nr 283892), w którym Rada Stanu orzekła o uchyleniu ordonansu rządowego niezgodnego z dyrektywą.

Stopniowo Rada Stanu zaczęła łagodzić skutki orzecznictwa zainicjowanego wyrokiem w sprawie *Cohn-Bendit* w zakresie możliwości powoływania się na postanowienia dyrektyw w celu wykazania niezgodności z prawem indywidualnego aktu administracyjnego³⁶³. W dwóch wyrokach Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 lutego 1992 r. w sprawie *Société Rothmans*³⁶⁴ i z dnia 30 października 1996 r. w sprawie *SA Cabinet Revert et Badelon*³⁶⁵ Rada Stanu odstąpiła od zastosowania przepisów ustawowych niezgodnych z celami określonymi w dyrektywie, co pozwoliło orzec o uchyleniu indywidualnych decyzji podatkowych wydanych w oparciu o te przepisy jako pozbawionych podstawy prawnej. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 lutego 1998 r. w sprawie *Tête*³⁶⁶ uznała, że niezgodność aktów reglamentacyjnych z celami dyrektywy uzasadnia żądanie uchylenia decyzji indywidualnych będących aktami stosowania aktów reglamentacyjnych. W konsekwencji stanowisko przyjęte w sprawie *Cohn-Bendit* straciło praktyczne znaczenie, gdyż „[a]kt indywidualny, zgodny z przepisami prawa wewnętrznego, przestaje być zgodny z prawem, kiedy krajowe akty reglamentacyjne, na których się opiera, naruszają postanowienia dyrektywy, która nie została wykonana w terminie”³⁶⁷. Dostrzegła to też Rada Stanu. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 2009 r. w sprawie *Perreux*³⁶⁸ porzuciła dotychczasowe orzecznictwo i przyjęła, że jeśli państwo nie wydało przepisów koniecznych do zapewnienia wykonania dyrektywy, to po upływie terminu na jej wykonanie skarżący może powołać się na jasne i bezwarunkowe postanowienia tej dyrektywy w celu uzyskania wyroku uchylającego akt niemający charakteru reglamentacyjnego (tj. indywidualną decyzję administracyjną).

³⁶³ Zob. P. Cassia, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu*, RFDA z 2002, I-II, s. 20-32; B. Stirn, *Le Conseil d'État et l'Europe*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 658-660.

³⁶⁴ Nr 56776.

³⁶⁵ Nr 45126.

³⁶⁶ Nr 138777. Zob. podobnie wyrok RS z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie *Communauté des communes du Piémont de Barr* (nr 188239).

³⁶⁷ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 259.

³⁶⁸ Nr 298348.

3.3. Ustawa

Przez długi okres ustawa – rozumiana formalnie jako akt parlamentu przyjęty w przewidzianym do tego trybie ustawodawczym, promulgowany przez głowę państwa i opublikowany – stanowiła podstawowy i na swój sposób uprzywilejowany wzorzec kontroli aktów administracyjnych. Sądy zwyczajne uznawały się bowiem za bezwzględnie związane ustawą, która postrzegana była – w świetle klasycznej doktryny prawa publicznego – jako wyraz woli powszechnej, „akt doskonały” (*acte achevé*) i niekwestionowalny. Pozostawała jedynym właściwie wzorcem oceny legalności (*légalité*) aktów władzy administracyjnej. Nie rodziło to większych trudności praktycznych w czasach, kiedy akty określane mianem konstytucji lub deklaracji wolności i praw nie były traktowane jako źródła norm mogących znaleźć zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a jednocześnie nie istniały systemowe instrumenty międzynarodowej ochrony wolności i praw podstawowych. W jednostkowych sprawach, w jakich pojawiało się zagadnienie konstytucyjne, sądy uznawały albo że akt władzy wykonawczej, dotyczący materii konstytucyjnej, z uwagi na polityczny swój wymiar jest aktem rządzenia niepodlegającym kontroli sądowej, albo że konstytucyjność ustawy nie stanowi zagadnienia, które może być rozstrzygane przez sąd, wobec czego sąd nie może dokonać oceny zgodności aktu administracyjnego z normą o wyższej mocy niż ustawa, gdyż znaczyłoby to pośrednią kontrolę konstytucyjności ustawy, jaka służyła za podstawę wydania aktu administracyjnego. W tej drugiej grupie spraw ustawa stawała się „ekranem” (*loi-écran*), swoistą przesłoną uniemożliwiającą dokonanie oceny zgodności aktu władzy administracyjnej z konstytucją, a także – w późniejszym okresie – z aktem prawa międzynarodowego.

Sytuacja zaczęła się komplikować w II poł. XX w. Nastąpił bowiem wtedy – nie bez związku z aktywnością Rady Konstytucyjnej – dynamiczny rozwój idei konstytucjonalizmu. W orzecznictwie potwierdzony został normatywny charakter Deklaracji z 1789 r. oraz Preambul z 1946 r. i 1958 r., co otworzyło drogę po powoływaniu się przed sądami na gwarancje, jakie wynikają z norm i zasad ujętych w tych dokumentach. Równocześnie ukształtował się europejski system ochrony wolności i praw, skoncentrowany wokół Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,

a także odrębny, lecz zintegrowany z prawem wewnętrznym państw członkowskich system prawa unijnego. Wobec wąskich ram kognicji Rady Konstytucyjnej sądy zwyczajne musiały odnaleźć instrumenty, które pozwoliłyby na zapewnienie przestrzegania przez organy władzy publicznej aktów o mocy wyższej niż ustawa, mianowicie Konstytucji, traktatów i umów międzynarodowych oraz aktów prawa unijnego. Instrumentów tych poszukiwały właśnie w Konstytucji, przede wszystkim w art. 55 oraz, od 2010 r., art. 61-1 Konstytucji. Instrumenty te pozwalają sądom uchylić się od przeszkody wynikającej z zasady ekranu ustawodawczego poprzez albo samodzielne rozstrzygnięcie kwestii zgodności z prawem aktu władzy administracyjnej bezpośrednio w oparciu o normę o mocy prawnej wyższej niż ustawa, albo zainicjowanie postępowania przed Radą Konstytucyjną w celu usunięcia z systemu prawnego ustawy niedającej się pogodzić z wolnościami i prawami, jakie Konstytucja gwarantuje. Ewolucja ta sprawiła, że ustawa stała się jednym z szeregu możliwych wzorców kontroli legalności aktów administracyjnych, przy czym dopuszczalność zastosowania ustawy jako kryterium oceny uzależniona jest obecnie od jej własnej „legalności” w świetle norm o wyższej mocy prawnej.

3.4. Zasady ogólne prawa

Pod pojęciem „zasad ogólnych prawa” należy rozumieć „kategorię norm prawa niepisanego (*normes non écrites*), na których opiera się sąd administracyjny, aby dokonać kontroli legalności działania administracji”³⁶⁹. Są to zasady, które „znajdują zastosowanie nawet w przypadku braku podstawy w akcie prawnym (*même sans texte*), zostały wydobyte (*dégagés*) przez orzecznictwo i odpowiadają pewnemu etapowi rozwoju cywilizacyjnego”³⁷⁰. Niekiedy podkreśla się, że tak właściwie nie są „tworem (*création*), lecz odkryciem (*découverte*)”, jakiego dokonał sąd, który w praktyce każdorazowo poszukuje potwierdzenia istnienia określonej zasady w obowiązujących przepisach albo uchylonych już aktach

³⁶⁹ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 216.

³⁷⁰ G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 212 i 213.

normatywnych (tradycji legislacyjnej)³⁷¹. Formuluje się tezę, że „zasady ogólne prawa nie powinny nie mieć źródeł tekstualnych”³⁷². Prawo pisane nie jest jednak bezpośrednim „źródłem formalnym” (*source formelle*), lecz co najwyżej „źródłem materialnym” (*source matérielle*), czy inaczej – „źródłem inspiracji” dla określonej zasady ogólnej prawa³⁷³.

W literaturze zauważa się, że „praktykę posługiwania się przez sąd administracyjny zasadami ogólnymi prawa da się wyjaśnić jednocześnie specyfiką samego prawa administracyjnego (mianowicie chodzi o materię, która nie znalazła unormowania w aktach założycielskich) oraz względami natury koniunkturalnej i historycznej, mianowicie koniecznością podporządkowania organów administracji *sensu largo* – zwłaszcza w okresach, kiedy zmiany instytucjonalne były liczne i polegały na wzmocnieniu prerogatyw przyznanych władzy wykonawczej – normom, które nie istniały w aktach [prawa pisanego] lub istniały w jakiś aktach (na przykład w Deklaracji z 1789 r.), które w tamtym czasie były uznawane za pozbawione charakteru normatywnego”³⁷⁴. Z punktu widzenia historii francuskiego prawa publicznego Rada Stanu jest autorem pierwszego relatywnie spójnego i kompletnego systemu ochrony wolności i praw podstawowych jednostki pozostającej w relacji z władzą publiczną³⁷⁵. W systemie ustrojowym Francji – przynajmniej do czasu utworzenia Rady Konstytucyjnej – nie istniał bowiem inny organ, które mógłby odgrywać rolę strażnika wolności i praw podstawowych. Wolności i prawa nie były zresztą regulowane bezpośrednio w aktach określanych mianem „konstytucji”. Aż do połowy XX w. zarówno doktryna, jak i sama Rada

³⁷¹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 473. Na przykładzie prawa do obrony w postępowaniu przed organami administracji i sądami administracyjnymi, zaliczanego w orzecznictwie do zasad ogólnych prawa, autorzy wskazują, że prawo to nie jest postrzegane jako norma wywodząca się z „prawa naturalnego”, lecz stanowi pochodną konstatacji poczynionej przez sąd co do obowiązywania szeregu aktów ustawowych i reglamentacyjnych gwarantujących prawo do obrony w określonych kategoriach spraw, wobec czego „[n]ależy zakładać, że te przepisy są jedynie wyrazem zastosowania takiej lub innej zasady ogólnej, która stanowi ich źródło” (tamże, s. 474).

³⁷² R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 95. Jak wskazuje autor, „sąd [zawsze] dba o to, żeby rozpoznać (*consacrer*) zasady, które byłyby w zgodzie z ogólnym stanem i duchem ustawodawstwa. (...) Niemniej, nawet w wypadku, gdy wywodzą się z dających się precyzyjnie zidentyfikować postanowień prawa pisanego, zasady ogólne prawa nie pozostają z nimi w formalnym związku: są właśnie stosowane «nawet w razie braku podstawy w prawie pisanym», co znaczy, że to nie z prawa pisanego (*texte*) wynikają ich byt i ich moc wiążąca” (tamże, s. 94 i 95).

³⁷³ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 217.

³⁷⁴ Tamże, s. 216 i 217.

³⁷⁵ Rolę taką odegrał też w pewnym zakresie Sąd Kasacyjny, w szczególności Izba Karna.

Stanu odmawiały Deklaracji z 1789 r. charakteru wzorca nadającego się do bezpośredniego zastosowania. Wynikającą stąd lukę Rada Stanu zappełniła systematycznie w drodze rozbudowy koncepcji „zasad ogólnych prawa” (*principes généraux de droit*)³⁷⁶.

Pierwsze odwołania do „zasad” pozaustawowych można dostrzec w orzecznictwie z II poł. XIX w.³⁷⁷ Praktyka sięgania po zasady ogólne prawa jako wzorce oceny legalności aktów administracyjnych, regularna od czasu wyroku Rady Stanu z dnia 9 maja 1913 r. w sprawie *Roubeau*³⁷⁸, uległa dynamicznemu rozwojowi i konceptualizacji po II wojnie światowej, stając się kluczowym instrumentem kontroli działań administracji przez sąd³⁷⁹. Na tle prawa do obrony w postępowaniu administracyjnym³⁸⁰ w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 26 października 1945 r. w sprawie *Aramu* Rada wskazała, że „z zasad ogólnych prawa, mających zastosowanie nawet w razie braku podstawy w prawie pisanym (*même en l'absence du texte*), wynika, że sankcja nie może być nałożona, zanim osoba zainteresowana nie uzyska możliwości przedstawienia w sposób skuteczny obrony”. W ten sposób zainicjowana została linia orzecznicza, w myśl której zasady ogólne prawa stały się elementem bloku wzorców oceny legalności aktów władzy administracyjnej.

³⁷⁶ Na temat zasad ogólnych prawa w orzecznictwie administracyjnym zob. F. Moderne, *Actualité des principes généraux du droit*, RFDA z 1998, nr 14(3), s. 495-518, a także R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 94-121; P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 58-62; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 273-281; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 466-485, J. Waline, dz. cyt., s. 293-300.

³⁷⁷ Zob. decyzję z dnia 8 lutego 1873 r. w sprawie *Dugave* i *Bransiet*, w którym Trybunał Kompetencyjny wskazał, że akty regulujące funkcjonowanie administracji muszą być interpretowane i stosowane w sposób zgodny z „ogólnymi zasadami prawa” (*principes généraux du droit*). W uzasadnieniach orzeczeń sądy administracyjne niestety często używają zamiennie pojęć „zasady ogólne prawa”, „zasady ogólne” lub „zasady”.

³⁷⁸ W sprawie przedmiotem zaskarżenia była decyzja mera o udzieleniu zgody na wzniesienie budynku powyżej maksymalną wysokość, jaka wynikała z aktów reglamentacyjnych. Rada Stanu uchyliła się od kontroli zgodności tej decyzji z art. 6 Deklaracji z 1789 r., wyrażającym zasadę równości wobec prawa. Jednocześnie jednak Rada Stanu dokonała jej kontroli w świetle zasady ogólnej prawa, jaką jest zasada równości wszystkich obywateli wobec rozporządzeń administracyjnych (*principe de l'égalité de tous les citoyens devant les règlements administratifs*).

³⁷⁹ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 468.

³⁸⁰ Zasada, zgodnie z którą podmiot administrowany ma prawo do zapoznania się z materiałami sprawy oraz do przedstawienia stanowiska przed tym, jak wydana zostanie decyzja o zastosowaniu sankcji administracyjnej (np. o cofnięciu pozwolenia na sprzedaż prasy w kiosku), została po raz pierwszy wysłowiona w wyroku RS z dnia 5 maja 1944 r. w sprawie *Trompier-Gravier* (nr 69751), w którym naruszenie zasady ogólnej poszanowania praw do obrony stało się podstawą uchylenia decyzji prefekta – wydanej tytułem sankcji – o cofnięciu pozwolenia na kolportaż prasy w kiosku. Zob. uwagi do wyroku w sprawie *Trompier-Gravier*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, M. Long, Paris 2013, s. 344-349.

Zasada związania administracji zasadami ogólnymi prawa nie została przekreślona w 1958 r. W szczególności skutku takiego nie wywołało wykreowanie na korzyść egzekutywy sfery wyłącznych uprawnień prawodawczych, w ramach której egzekutywa miałaby stanowić akty samoistne w sprawach nienależących do domeny ustawy (art. 37 ust. 1 Konstytucji). W związku z koncepcją „horyzontalnego” rozdziału materii prawodawczej między ustawę oraz samoistny akt reglamentacyjny można byłoby stawiać hipotezę, że skoro samoistny akt reglamentacyjny ma być na tej samej „płaszczyźnie” co ustawa, to czy – podobnie jak ustawa – jest zwolniony od konieczności poszanowania zasad ogólnych prawa. Rada Stanu udzieliła odpowiedzi negatywnej – zasady ogólne prawa mają moc wyższą niż akty reglamentacyjne niezależnie od tego, czy akty te mają charakter wykonawczy wobec ustawy czy samoistny³⁸¹. W wyroku z dnia 26 czerwca 1959 r. w sprawie *Syndicat général des Ingénieurs-Conseils*³⁸² Rada Stanu uznała, że korzystając z kompetencji do stanowienia samoistnych aktów normatywnych, Przewodniczący Rady Ministrów (premier) „powinien przestrzegać, z jednej strony, przepisów ustawowych mających zastosowanie (...) oraz, z drugiej strony, zasad ogólnych prawa, które – wynikając przede wszystkim z preambuły Konstytucji – wiążą wszystkie organy władzy reglamentacyjnej nawet w razie braku przepisów ustawowych”. Stanowisko to zostało następnie odniesione do dekretów wydawanych na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji³⁸³ oraz ordonansów rządowych, o których mowa w art. 38 Konstytucji³⁸⁴. Kontroli w świetle zasad

³⁸¹ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 276

³⁸² Nr 92099. Wyrok zapadł na tle skargi o uchylenie dekretu Przewodniczącego Rady Ministrów (premiera), który przyznawał architektom wpisanym na listę wyłączność na kierowanie wykonaniem robót budowlanych oraz ograniczał ich odpowiedzialność wobec wykonawców i dostawców. Dekret został wydany na podstawie upoważnienia, które wynikało jeszcze z *sénatus-consulte* z dnia 3 maja 1954 r., i które uprawniało organ korzystający z władzy reglamentacyjnej do uregulowania samodzielnie na obszarze terytoriów zamorskich kwestii, które na obszarze Metropolii należałyby normalnie do domeny ustawy. Zasadniczy problem – jak go ujął w konkluzjach komisarz rządowy J. Fournier – dotyczył tego, czy „władza reglamentacyjna, gdy korzysta z kompetencji do stanowienia samoistnych aktów normatywnych (*pouvoir autonome*), która nie ogranicza się do wykonania ustaw, jest ograniczona przez normy niepisane (*règles non écrites*), czy też nie”. Zob. uwagi do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 504-512.

³⁸³ Wyrok ZO RS z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawie *Conseil national de l'ordre des médecins* (nr 51265).

³⁸⁴ Wyrok ZO RS z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Fédération nationale des Syndicats de Police de France et d'Outre-mer* (nr 52262).

ogólnych prawa podlegają również akty reglamentacyjne wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie referendalnej³⁸⁵.

W literaturze dominuje pogląd, że zasady ogólne prawa – jako że pochodzą od sądu administracyjnego i są adresowane przez ten sąd do organów władzy administracyjnej – mają moc wyższą niż dekrety rządowe (*valeur supradécrétale*), lecz niższą niż ustawy (*valeur infralégislative*)³⁸⁶. Niekiedy jednak – zarówno w doktrynie³⁸⁷, jak i w orzecznictwie Rady Stanu³⁸⁸ – można odnaleźć odniesienia do „ustawowej mocy” zasad. Niezależnie od przyjętej optyki nie ma wątpliwości, że „wyłącznie do ustawodawcy należy wyznaczanie, rozszerzanie lub zawężanie zakresu [zasady ogólnej prawa]”³⁸⁹. Wobec rozbudowy w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej katalogu – mających moc konstytucyjną – tzw. zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki³⁹⁰, powstało pytanie, czy choć część zasad ogólnych prawa „odkrytych” przez Radę Stanu także nie ma mocy konstytucyjnej, skoro w niektórych wypadkach treść jest analogiczna³⁹¹. Niemniej, jak przyjmuje R. Chapusa, zasady konstytucyjne, o jakich mowa w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, „są jedynie replikami [zasad ogólnych prawa] co do ich treści. (...) Nie chodzi tu o zasady ogólne prawa, mające swe źródło w orzecznictwie, które Rada Konstytucyjna wyniosła na poziom konstytucyjny. To

³⁸⁵ Wyrok ZO RS z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Canal* (nr 58502).

³⁸⁶ Zob. G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 214-216; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 111-116. Na ten temat szerzej P. Brunet, *Les principes généraux de droit et la hiérarchie des normes*, [w:] *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris 2006, s. 207-221.

³⁸⁷ Zob. stanowisko G. Vedela i P. Delvolvé, których zdaniem zasady ogólne prawa, jako że mają rangę wyższą niż akty administracyjne (choćby te pochodziły od naczelných organów administracji, czyli konstytucyjnych organów władzy wykonawczej), mają „moc ustawową, ponieważ tylko jakaś ustawa wiąże Administrację i tylko jakaś inna ustawa może przewidzieć od tego wyjątek” (ciż, dz. cyt., t. I, s. 475).

³⁸⁸ Zob. wyroki ZO RS z dnia 7 lutego 1958 r. w sprawie *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie* oraz z dnia 19 lutego 1960 r. w sprawie *Fédération algérienne des syndicats de défense des irrigants*. W nowszym orzecznictwie zob. np. wyrok z dnia 28 maja 1982 r. w sprawie *Roger* (nr 25468), w którym Rada Stanu uznała, że przepis dekretu, przewidujący zwolnienie członka personelu medycznego skazanego wyrokiem sądu karnego na pozbawienie praw obywatelskich, stanowi realizację „zasady ogólnej w mocy ustawowej, wedle której nikt, kto nie korzysta z pełni praw obywatelskich, nie może być zatrudniany w sektorze publicznym ani pozostawać w takim stosunku zatrudnienia”.

³⁸⁹ Wyrok ZO RS z dnia 4 października 1974 r. w sprawie *David* (nr 88930).

³⁹⁰ Na temat tej kategorii zasad zob. B. Genevois, *Une catégorie de principes de valeur constitutionnelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, RFDA z 1998, nr 14(3), s. 477-494; Ł. Walter, *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznawanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, PS z 2016, nr 6, s. 141-160.

³⁹¹ J. Morand-Devilleur wyróżnia, oprócz zasad ogólnych prawa o mocy wyższej niż dekrety i niższej niż ustawy, także zasady ogólne prawa o mocy konstytucyjnej, takie jak zasada równości wobec prawa i zasady pochodne (równość wobec wymiaru sprawiedliwości, równość wobec obciążeń podatkowych), prawo do obrony, prawo do skargi na nadużycie władzy przeciw decyzjom administracyjnym. Zob. też, dz. cyt., s. 276 i 277.

są inne zasady, wpisane zwłaszcza w preambułę [konstytucyjną]. Między jednymi i drugimi nie dochodzi do [sytuacji] zlania się (z którego wynikałaby moc konstytucyjna określonych zasad ogólnych prawa), lecz współistnienia”³⁹². Współistnieją zatem obok siebie dwa odrębne instrumenty orzecznicze: zasady ogólne prawa, służące sądowi administracyjnemu za wzorzec oceny legalności aktów władzy administracyjnej, oraz zasady o mocy konstytucyjnej, takie jak zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, które są wzorcem oceny konstytucyjności ustaw przez Radę Konstytucyjną.

Przyjętej przez R. Chapusa koncepcji dualistycznego systemu „zasad” prawa jest przeciwstawiana koncepcja systemu monistycznego, za którą przemawiać ma zasada jednolitości porządku prawnego (*unité de l'ordre juridique*)³⁹³. W myśl tej koncepcji w ramach kategorii zasad ogólnych prawa doszło do rozwarstwienia na zasady o charakterze „miękkim” (*principes supplétifs*), od których władza reglamentacyjna może samodzielnie ustanowić wyjątki, zasady o mocy ustawowej, których ograniczenie wymaga interwencji ustawy, oraz zasady o mocy konstytucyjnej – bezwzględnie wiążące dla wszystkich władz publicznych – których poszanowanie zapewnia Rada Konstytucyjna (w odniesieniu do ustaw) oraz Rada Stanu (w odniesieniu do rządowych aktów generalnych)³⁹⁴. W takim ujęciu Rada Stanu mogłaby potencjalnie „zaniechać odwoływania się do zasad ogólnych prawa jako wzorca kontroli aktów administracji oraz rozszerzyć zakres i częstotliwość odwołań do norm i zasad o charakterze konstytucyjnym”, tym bardziej że „orzeczenia uchylające akty administracyjne, które zapadły ze względu na naruszenie norm konstytucyjnych, zyskałyby na autorytecie moralnym”³⁹⁵. Takie podejście – postulowane przez doktrynę³⁹⁶ – jawi się jako „naturalne” oraz „nieuniknione”³⁹⁷ choćby ze względu na to, że współistnienie dwóch odrębnych

³⁹² R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 113.

³⁹³ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 483.

³⁹⁴ G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, Paris 1992, t. I, s. 482.

³⁹⁵ R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 2001, t. I, s. 115.

³⁹⁶ Zob. L. Favoreu, *L'application des décisions du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État et le Tribunal des conflits*, RFDA z 1987, s. 264-280; G. Vedel, *Réflexion sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges en l'honneur de René Chapus*, Paris 1992, s. 647-671.

³⁹⁷ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 13.

kategorii zasad prawa nie jest pożądane z punktu widzenia spójności systemu prawnego³⁹⁸. W pewnym zakresie oba zbiory treściowo pokrywają się.

Póki co praktyka orzecznicza Rady Konstytucyjnej i Rady Stanu nie pozwala na postawienie w sposób jednoznaczny tezy o jednolitości systemu zasad prawa³⁹⁹. Rada Stanu częściej odwołuje się do wypracowanej przez siebie koncepcji zasad ogólnych prawa niż do odpowiedników tych zasad wynikających z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej⁴⁰⁰. Prawdą jest jednak także to, że od początku lat 80. XX w. Rada Stanu stała się wstrzemięźliwa z „odkrywaniem” nowych zasad ogólnych prawa⁴⁰¹. Coraz szerzej korzysta także z instrumentów, jakie dają jej akty konstytucyjne (m.in. Deklaracja z 1789 r.) i zasady konstytucyjne „tak, jak są rozumiane przez Radę Konstytucyjną”⁴⁰². Jeśli uznaje to za niezbędne, Rada Stanu

³⁹⁸ Tamże. Nie znaczy to jednak, że kategoria zasad ogólnych straciłaby zupełnie na znaczeniu. Stała by się ona instrumentem subsydiarnym, stosowanym przez sąd administracyjny w przypadku braku analogicznych zasad konstytucyjnych lub ustawowych.

³⁹⁹ Tytułem przykładu, Rada Konstytucyjna uznaje, że reguła, w myśl której brak reakcji organu na żądania podmiotu administracyjnego oznacza decyzję odmowną (*décision implicite de rejet*), stanowi „zasadę ogólną naszego prawa” (decyzja RK nr 69-55 L z dnia 26 czerwca 1969 r., pkt 5 uzasadnienia; stanowisko potwierdzone w decyzji RK nr 94-352 DC z dnia 18 stycznia 1995 r., pkt 12 uzasadnienia), podczas gdy w ocenie Rady Stanu chodzi jedynie o regułę wynikającą z aktów normatywnych, której treść jest w nich określona od strony pozytywnej (wyrok ZO RS z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Commune de Bozas*, nr 76380). Jak wskazuje R. Chapus, negatywne stanowisko Rada Stanu uzasadnione jest tym, że domniemanie decyzji odmownej nie wpisuje się w ogólną logikę zasad ogólnych prawa, które – jako koncept orzeczniczy – mają być korzystne dla podmiotu administrowanego, a tak nie jest w wypadku uznania, że bezczynność organu oznacza odmowę (tenże, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 109 i 110).

⁴⁰⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 114.

⁴⁰¹ Niemniej w ostatnich trzech dekadach do zasad ogólnych prawa zaliczone zostały (co najmniej *implicite*): zakaz orzekania surowszej kary dyscyplinarnej w postępowaniu odwoławczym wszczętym przez obwinionego (wyrok RS z dnia 16 marca 1984 r. w sprawie *Moreteau*, nr 41438); zakaz ekstradycji do kraju, w którym jest wykonywana kara śmierci (wyrok RS z dnia 27 lutego 1987 r. w sprawie *Fidam*, nr 78665); obowiązek organu administracji uchylecia aktu reglamentacyjnego niezgodnego z prawem na żądanie wnioskodawcy (wyrok ZO RS z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie *Compagnie Alitalia*, nr 74052); zasada bezstronności sędziów sądów administracyjnych (wyrok ZO RS z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Didier*, nr 207434); zasada niezależności lekarzy w zakresie wykonywania czynności leczniczych (wyrok TK z dnia 14 lutego 2000 r. w sprawie *Ravinet*, nr 02929); zasada 30-letniego terminu przedawnienia w odniesieniu do możliwości żądania przez organ przywrócenia stanu poprzedniego w wypadku stwierdzenia samowoli budowlanej dotyczącej obiektu uznanego (*installations classées*) za potencjalnie szkodliwy dla środowiska (wyrok ZO RS z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie *Société Alusuisse*, nr 247979), czy zasada bezpieczeństwa prawnego (wyrok ZO RS z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie *Société KPMG*, nr 288460).

⁴⁰² Zob. np. wyrok z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie *Association amicale des professeurs du Muséum national d'histoire naturelle* (nr 67622), w którym wzorcem oceny dekretu wprowadzającego Statut Państwowego Muzeum Historii Naturalnej stała się zasada niezależności profesorów szkół wyższych. Rada Stanu *explicite* w uzasadnieniu odwołała się do decyzji Rady Konstytucyjnej (nr 83-165 DC z dnia 20 stycznia 1984 r.), w której zasada ta została uznana za jedną z zasad podstawowych rozpoznanych przez ustawy Republiki. Do orzecznictwa Rady Konstytucyjnej Rada Stanu odwołała się też *implicite* w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140345), w którym wzorcem kontroli dla dekretu o organizacji kampanii referendalnej stała się „zasada o mocy konstytucyjnej pluralizmu wyrażanych idei i opinii”, jaka uznana została za zasadę będącą „podstawą demokracji” w decyzji Rady Konstytucyjnej nr 89-271 DC z dnia 11 stycznia 1990 r. (pkt 12 uzasadnienia) dotyczącej ustawy określającej górne limity wydatków na cele wyborcze oraz zasady finansowania działalności politycznej.

nie uchyla się od wyartykułowania konstytucyjnej zasady podstawowej uznanej przez ustawy Republiki nieznanej wcześniej w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej⁴⁰³.

Nie sposób stworzyć wyczerpującego katalogu zasad ogólnych prawa. Można jednak je pogrupować w trzy zespoły gwarancji, które zapewniają ochronę wolności, równości oraz bezpieczeństwa prawnego jednostek w ich relacji z władzą administracyjną⁴⁰⁴. W 1950 r. Rada Stanu odwołała się do ogólnej zasady wolności i poszanowania praw obywateli⁴⁰⁵. Z biegiem czasu rozpoznała zasady o charakterze szczegółowym, takie jak wolność poruszania się⁴⁰⁶, wolność działalności handlowej i przemysłowej⁴⁰⁷ czy wolność wyboru lekarza przez chorego⁴⁰⁸. Z ogólnej zasady równości wywiodła zasady pochodne, do których zaliczyła zasady równości wobec ciężarów publicznych⁴⁰⁹ (w tym równości wobec podatków⁴¹⁰), równości użytkowników usług publicznych⁴¹¹, równości dostępu obywateli do służby publicznej⁴¹² (w tym równości płci w dostępie do służby publicznej⁴¹³), a także równości obywateli w stosunkach z administracją⁴¹⁴.

⁴⁰³ Np. wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie *Koné* (nr 169219).

⁴⁰⁴ Zob. G. Braibant porządkuje zasady ogólne w dwie podstawowe klasy, mianowicie zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania władz publicznych oraz gwarancje dające podstawę wywodzenia praw podmiotowych. Zob. G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 217-224.

⁴⁰⁵ Wyrok ZO RS z dnia 29 lipca 1950 r. w sprawie *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables* (nr 91366), w którym – na tle zarzutów dotyczących przepisów ordonansu regulującego samorząd zawodowy biegłych księgowych – Rada Stanu uznała, że uprawnienia powierzone samorządowi zawodowemu „znajdują granice w wolnościach indywidualnych (*libertés individuelles*), które przysługują członkom samorządu tak samo, jak ogółowi obywateli”.

⁴⁰⁶ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 20 stycznia 1965 r. w sprawie *Vicini* (nr 62214).

⁴⁰⁷ W dawnym orzecznictwie Rada Stanu odwoływała się do ustawy z dnia 2-17 marca 1791 r. jako podstawy wywodzenia zasady wolności działalności handlowej i przemysłowej (wyrok ZO RS z dnia 22 czerwca 1951 r. w sprawie *Daudignac*, nr 00590). W późniejszym orzecznictwie to odesłanie zniknęło (zob. np. wyrok ZO RS z dnia 13 maja 1983 r. w sprawie *Société René Moline*, nr 37030).

⁴⁰⁸ Zob. wyrok RS z dnia 27 kwietnia 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins libéraux* (nr 185645).

⁴⁰⁹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 7 lutego 1958 r. w sprawie *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie* (39269).

⁴¹⁰ Zob. wyrok ZO RS z dnia 22 lutego 1974 r. w sprawie *Association des maires de France* (nr 86102).

⁴¹¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 25 czerwca 1948 r. w sprawie *Société du Journal l'Aurore* (nr 94511).

⁴¹² Zob. wyroki ZO RS: z dnia 28 maja 1954 r. w sprawie *Barel* (nr 28238) oraz z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Ah Won* (nr 36128). Zob. na ten temat uwagi do wyroku w sprawie *Barel*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 458-464.

⁴¹³ Zob. wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1936 r. w sprawie *Bobard*. Zob. uwagi do tego wyroku wraz z odniesieniami do późniejszego orzecznictwa dotyczącego równego dostępu do służby publicznej, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 305-312.

⁴¹⁴ Zob. wyrok RS z dnia 9 marca 1951 r. w sprawie *Société des concerts du conservatoire* (nr 92004). Zob. też uwagi do tego wyroku i orzecznictwa, które rozwinęło się na jego tle, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 417-423.

i organami wymiaru sprawiedliwości⁴¹⁵. Rada Stanu wskazywała na „ogólne zasady” rządzące prawem urzędniczym⁴¹⁶, ekstradycyjnym⁴¹⁷, migracyjnym⁴¹⁸, czy prawem pracy⁴¹⁹. Szczególne znaczenie gwarancyjne dla bezpieczeństwa jednostek w ich relacji z władzą publiczną mają zasady ogólne prawa publicznego dotyczące postępowania przed organami administracji i sądami administracyjnymi. Należą do nich: nakaz rozpatrzenia sprawy przez organ administracji w sposób bezstronny⁴²⁰, nakaz zapewnienia warunków realizacji praw do obrony w postępowaniu przed organem⁴²¹, prawo dostępu do akt sprawy przez wydaniem przez organ decyzji o zastosowaniu sankcji⁴²², zakaz orzekania na niekorzyść osoby ukaranej karą dyscyplinarną w postępowaniu odwoławczym wszczętym na jej wniosek⁴²³, zasada niedziałania wstecz decyzji administracyjnych⁴²⁴, prawo do odwołania do organu nadrzędnego (*recours hiérarchique*)⁴²⁵, prawo do skargi na nadużycie władzy przez

⁴¹⁵ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 12 października 1979 r. w sprawie *Rassemblement des nouveaux avocats de France* (nr 01875) oraz z dnia 5 lipca 1985 r. w sprawie *C.F.D.T.* (nr 21893).

⁴¹⁶ Do zasady tych należą: zasada równego traktowania członków tego samego korpusu urzędniczego (wyrok RS z dnia 26 października 1979 r. w sprawie *Millan*, nr 09573), zakaz powierzenia funkcji urzędniczych osobom niemającym pełni praw obywatelskich (wyrok RS z dnia 19 maja 1989 r. w sprawie *Commune de Sainte-Marie*, nr 72177), nakaz zapewnienia pracownikom sektora publicznego, z którymi stosunek pracy nie wynika z powołania (*agents non titulaires*), wynagrodzenia co najmniej równego wynagrodzeniu minimalnemu (wyrok z dnia 23 kwietnia 1982 r. w sprawie *Aragnou*, nr 36851) czy zakaz zwalniania urzędniczki będącej w ciąży (wyrok ZO RS z dnia 8 czerwca 1973 r. w sprawie *Peynet*, nr 80232).

⁴¹⁷ Do zasad tych należą: zasada, w myśl której system prawa państwa żądającego ekstradycji musi zapewniać poszanowanie „praw i wolności podstawowych osoby ludzkiej” (wyrok ZO RS z dnia 26 września 1984 r. w sprawie *Lujambio Galdenao*, nr 62847), zakaz ekstradycji, która rodziłaby „wyjątkowo poważne konsekwencje, w szczególności z powodu wieku albo stanu zdrowia” osoby poddanej ekstradycji (wyrok RS z dnia 13 października 2000 r. w sprawie *Kozirev*, nr 212865), a także zasada, że do organów francuskich – z wyjątkiem oczywistego błędu – nie należy badanie rzeczywistość zarzutów, jakie stawiane są osobie objętej wnioskiem o ekstradycję (wyrok RS z dnia 20 lipca 1988 r. w sprawie *Chiabotti*, nr 94970).

⁴¹⁸ Np. zasada rozciągnięcia statusu uchodźcy na członków najbliższej rodziny, czyli dzieci niepełnoletnie (wyrok ZO RS z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie *G.I.S.T.I.*, nr 10097) oraz współmałżonka (wyrok ZO RS z dnia 2 grudnia 1994 r. w sprawie *Agvepong*, nr 12842), jako gwarancja prawa do prowadzenia normalnego życia rodzinnego. Zob. komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *G.I.S.T.I.*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 612-624.

⁴¹⁹ Do zasad tych należą m.in. zasada równego wynagrodzenia za tę samą pracę (wyrok RS z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie *Adam*, nr 191814), nakaz wysłuchania pracownika zatrudnionego w przedsiębiorstwie publicznym przed zastosowaniem wobec niego kary (wyrok RS z dnia 28 lipca 1993 r. w sprawie *Fédération nationale des tabacs et allumettes*, nr 72462), czy zasada niezależności inspektorów pracy (wyrok RS z dnia 9 października 1996 r. w sprawie *Union nationale CGT des affaires sociales*, nr 167511).

⁴²⁰ Zob. wyrok RS z dnia 27 października 1999 r. w sprawie *Fédération française de football* (nr 196251).

⁴²¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 13 marca 1981 r. w sprawie *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris* (nr 10486).

⁴²² Zob. wyrok ZO RS z dnia 23 października 1964 r. w sprawie *d'Oriano*.

⁴²³ Zob. wyrok RS z dnia 16 marca 1984 r. w sprawie *Moreteau* (nr 41438).

⁴²⁴ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 25 czerwca 1948 r. w sprawie *Société du Journal L'Aurore* (nr 94511) oraz z dnia 11 lipca 1984 r. w sprawie *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique* (nr 54300).

⁴²⁵ Zob. wyrok RS z dnia 18 marca 1998 r. w sprawie *Comité d'entreprise de la société de bourse Ferri et Germe* (nr 157607).

administrację (*recours pour excès de pouvoir*)⁴²⁶, prawo do skargi kasacyjnej⁴²⁷, a także zasada kontryktoryjności postępowania przed sądem administracyjnym⁴²⁸ i jawności rozpraw⁴²⁹.

3.5. Akty administracyjne

Wzorcem oceny aktów administracyjnych mogą być też inne akty administracyjne⁴³⁰. Po pierwsze, choć organ administracji może uchylić lub zmienić wydany przez siebie akt reglamentacyjny, to do czasu, aż uchyli lub zmieni akt, nie ma kompetencji do uchylecia się od obowiązku przestrzegania ustanowionego przez siebie aktu reglamentacyjnego (zarówno podczas wydawania aktów indywidualnych, jak i stanowienia aktów reglamentacyjnych)⁴³¹. Po drugie, akty reglamentacyjne, zajmując najniższy szczebel źródeł prawa (w stosunku do konstytucji, ustaw, aktów prawa międzynarodowego i unijnego oraz zasad ogólnych prawa), są jednocześnie uporządkowane w strukturę hierarchiczną, w której ich pozycja stanowi pochodną pozycji organu wydającego akt⁴³². Najwyższą moc prawną spośród wszystkich aktów administracyjnych mają dekrety wydane po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (*décrets en Conseil d'État*). Akt administracyjny niezgodny z aktem administracyjnym wyższego rzędu narusza zasadę legalizmu. Po trzecie, każdy akt indywidualny musi być zgodny z aktem reglamentacyjnym, nawet jeśli ten ostatni ustanowiony został przez organ niżej usytuowany w strukturze administracji niż organ podejmujący akt indywidualny. Organ, który

⁴²⁶ Wyrok ZO RS z dnia 17 lutego 1950 r. w sprawie *Lamotte*. W nowszym orzecznictwie zob. wyrok RS z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Hoffer* (nr 199072).

⁴²⁷ Wyrok RS z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Canal*.

⁴²⁸ Zob. wyrok ZO RS z dnia 12 października 1979 r. w sprawie *Rassemblement des nouveaux avocats de France* (nr 01875).

⁴²⁹ Wyrok ZO RS z dnia 4 października 1974 r. w sprawie *David* (nr 88930).

⁴³⁰ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 1012 i 1013; B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle...*, dz. cyt., s. 79-81.

⁴³¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 19 maja 1983 r. w sprawie *Club sportif de la Fève* (23127), z którego wynika, że ustanawiając w drodze dekretu nowy rezerwat przyrody, organ administracji zobowiązany jest do działania zgodnie z przepisami dekretu o zasadach ustanawiania rezerwatów przyrody. Zob. również wyrok z dnia 15 maja 2000 r. w sprawie *Territoire de la Nouvelle-Calédonie* (nr 193725), w którym Rada Stanu przypomniła, że skoro ustanowiona została procedura obligatoryjnego zasięgnięcia opinii, organ administracyjny jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii „tak długo, aż nie zdecyduje się jej [tej procedury] uchylić”.

⁴³² Zob. szerzej J.-F. Lachaume, *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en Droit public français*, Paris 1966. Zob. też J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 281 i 282; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 610; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 496-500.

wydał akt reglamentacyjny, może go zmienić lub uchylić wyłącznie na mocy późniejszego aktu reglamentacyjnego; nie może jednak naruszyć postanowień tego aktu reglamentacyjnego, wydając decyzję indywidualną albo wykonawczy akt reglamentacyjny.

ROZDZIAŁ V

Problem sądowej kontroli aktów ustawodawczych

Z punktu widzenia historii francuskiego prawa publicznego Rada Stanu była i jest sądem „naturalnie właściwym” do kontroli zgodności z prawem aktów władzy wykonawczej w szerokim znaczeniu. W klasycznym ujęciu, jakie dominowało w warunkach III Republiki, znaczyło to nakaz zapewnienia przez Radę Stanu poszanowania przez egzekutywę woli parlamentu wyrażonej w ustawie, która traktowana była jako akt suwerenny. Legalność była synonimem zgodności z ustawą. Zasadniczo akty konstytucyjne nie służyły za narzędzia stosowane przez sąd administracyjny przy orzekaniu z racji, po pierwsze, lakoniczności ich treści, ograniczającej się do wyznaczenia pozycji władz konstytucyjnych i relacji między nimi (a więc pomijającej kwestię stosunków między władzą publiczną i obywatelami), oraz, po drugie, brakiem wiążącego charakteru (jak wówczas przyjmowano) aktów, takich jak Deklaracja z 1789 r. W praktyce sądowoadministracyjnej niezmiennie rzadko pojawiały się problemy prawne, które wymagały zastosowania bezpośrednio postanowień konstytucyjnych. Te rozstrzygnięte przez Radę Stanu odnosiły się do kwestii ewentualnego nadużycia władzy reglamentacyjnej przez władzę wykonawczą. Nie ulegało wątpliwości, że ustawa – jako akt „doskonały” i „niekwestionowalny” – nie mogła stanowić przedmiotu zaskarżenia przed sądem administracyjnym (*voie d'action*). Skarżący podejmowali jednakże próby podważenia konstytucyjności ustawowych podstaw wydania aktu administracyjnego w celu wzruszenia tego aktu (*voie d'exception*). Podnoszono m.in. zarzuty naruszenia procedury legislacyjnej podczas uchwalania ustawy. Tego typu zarzuty były jednak odrzucane z powołaniem się na twierdzenie, że zostały podniesione przed sądem niemającym kognicji do ich rozpoznania. Rada Stanu zdawała się zakładać, że kontrola konstytucyjności ustawy oraz kontrola konstytucyjności aktu administracyjnego stanowią „kompetencje różne i odrębne”,

natomiast niedopuszczalność oceny konstytucyjności ustawy wynikała z braku wyraźnej, normatywnej podstawy kompetencyjnej do dokonywania takiej oceny¹.

Okres po zakończeniu II wojny światowej przyniósł jednak stopniową jurydyzację aktów konstytucyjnych i postanowień Deklaracji z 1789 r. najpierw w orzecznictwie sądów administracyjnych, a następnie (począwszy od lat 70. XX w.) w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Symptomatyczne jest to, że Rada Stanu jako pierwsza z sądów najwyższych uznała normatywny charakter Preambul konstytucyjnych i Deklaracji z 1789 r.², a także jako pierwsza *explicite* wskazała na zasadę supremacji Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym³. Zasadę tę potwierdził ustrojodawca w treści art. 61 i art. 61-1 Konstytucji, które przewidują mechanizmy oceny zgodności ustaw z Konstytucją przed Radą Konstytucyjną⁴. Ugruntowanie się paradygmatu konstytucjonalistycznego wpłynęło w zasadniczy sposób na model działania sądu administracyjnego. Rada Stanu zaczęła szukać narzędzi, by móc uchylić się od skutków niekonstytucyjności ustawy będącej podstawą wydania zaskarżonego aktu administracyjnego i jednocześnie źródłem niezgodności tego aktu z Konstytucją. Skoro do podstawowych założeń współczesnego konstytucjonalizmu należą zasady nadrzędności konstytucji oraz bezpośredniego jej stosowania, to – jak stwierdza Ph. Blachère – „należy z tego wywieść kompetencję sądów zwyczajnych do kontrolowania konstytucyjności ustaw i potencjalnie do neutralizowania skutków ustawy niekonstytucyjnej”. Zasady te zakładają bowiem, że „sądy zwyczajne czuwają nad stosowaniem ustawy zasadniczej wewnątrz porządku normatywnego”. Niespójnością byłoby „przyjąć [zasadę] hierarchicznej nadrzędności konstytucji, odmawiając jednocześnie [sądom] możliwości uwzględnienia skutków wynikających z podległości normy ustawowej wobec normy nadrzędnej”⁵. O ile w dobie III Republiki za odmową objęcia kwestii zgodności ustawy z konstytucją przez Radę Stanu przemawiały wzgląd na

¹ F. Batailler, dz. cyt., s. 23.

² Zob. przede wszystkim, przywoływane już, wyroki ZO RS: z dnia 7 lipca 1950 r. w sprawie *Dehaene* (nr 01645), dotyczący gwarancji prawa do strajku wynikającej z Preambuly z 1946 r., oraz z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky* (nr 26638), dotyczący gwarancji ustawowej określoności czynów zabronionych, o której mowa w art. 8 Deklaracji z 1789 r.

³ Zob. wyrok ZO RS z dnia 30 października 1998 r. w sprawie *Sarran i Levacher* (nr 200286).

⁴ Zob. Ph. Blachère, dz. cyt., s. 93-95.

⁵ Tamże, s. 91.

koncepcję „suwerenności ustawy” oraz brak w konstytucji „materialnej treści (*contenu substantiel*) dotyczącej praw indywidualnych”, jakie nadawałyby się do dochodzenia przed sądem, o tyle argumenty stały się już nieaktualne w warunkach ustrojowych V Republiki⁶. S. Leroyer konkluduje, że „nawet jeśli Rada Stanu długo pozostała przywiązana do dogmatu Ustawy – wyrazu woli powszechnej, to w końcu stała się stróżem Konstytucji – wyrazu suwerenności narodowej”⁷.

1. Brak kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw jako zasada

Najogólniej rzecz ujmując, zasadą jest, że „sąd administracyjny (podobnie zresztą jak sąd powszechny) nie może kontrolować zgodności ustawy z Konstytucją. Nie jest sądem ustaw, tylko aktów administracyjnych. Niemniej może uchylić (*censurer*) akt administracyjny wydany z naruszeniem normy konstytucyjnej”⁸. Kwestia komplikuje się zatem w chwili, gdy skarżący podnosi przed sądem administracyjnym, że zakwestionowany akt administracyjny (generalny lub indywidualny) o charakterze wykonawczym⁹, wydany na podstawie ustawy i zgodny z tą ustawą, niezgodny jest z Konstytucją. Taki sposób ujęcia problemu zmierza do wykazania, że źródło niekonstytucyjności aktu administracyjnego tkwi w ustawie. Ocena zgodności zakwestionowanego formalnie aktu administracyjnego z Konstytucją stanowiłaby pośrednio formę kontroli konstytucyjności ustawy. Istota zarzutu sprowadza się bowiem do żądania uchylenia aktu administracyjnego „pozbawionego podstawy prawnej” (*dépourvu de bases légales*) z tego względu, że zgodnej z zasadą legalizmu podstawy prawnej wydania nie mogła stanowić ustawa sprzeczna z Konstytucją.

Pomimo tego, że znakomita część przedstawicieli doktryny prawa publicznego końca XIX w. i pierwszych dziesięcioleci XX w. opowiadała się za dopuszczalnością badania przez sądy zwyczajne – w razie podniesienia ekscepcji

⁶ Tamże, s. 95 i 96.

⁷ S. Leroyer, dz. cyt., s. 355.

⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 2001, t. I, s. 33.

⁹ Problem nie zachodzi w wypadku, gdy niekonstytucyjność dotyczyć miałaby samoistnego aktu reglamentacyjnego (wydanego bezpośrednio na mocy art. 37 ust. 1 Konstytucji), gdyż wówczas nie ma miejsca ingerencja ustawy pomiędzy akt reglamentacyjny i konstytucję.

niekonstytucyjności (*par voie d'exception*)¹⁰ – zgodności przepisów ustawowych z normami i zasadami konstytucyjnymi nawet przy braku wyraźnej podstawy kompetencyjnej w aktach konstytucyjnych III Republiki (*judicial review*), w orzecznictwie Rady Stanu przeważało stanowisko negujące taką możliwość¹¹. Początkowo o stanowisku tym przesądziły w gruncie rzeczy względy pragmatyczne, przede wszystkim obawa przed wejściem w konflikt z parlamentem, korzystającym w warunkach III Republiki z – przynajmniej teoretycznie – nieograniczonej władzy (*régime d'assemblée*)¹². Dopiero na gruncie Konstytucji IV i V Republiki Rada Stanu osadziła je na argumentie, że ustrojodawca powołał organ *ad hoc* wyłącznie legitymowany do oceny konstytucyjności ustaw.

1.1. Utrwalenie się zasady w orzecznictwie z okresu III Republiki

Na początku XX w. kwestia niedopuszczalności kontroli przez Radę Stanu – w toku postępowania sądowoadministracyjnego¹³ – zgodności ustawy z konstytucją nie była jeszcze jednoznacznie przesądzona. Niektóre judykaty zdawałyby się uzasadniać takie stanowisko¹⁴. Można dostrzec jednak orzeczenia, w których Rada Stanu faktycznie odstąpiła od obowiązku zastosowania ustawy. W wyroku z dnia 7 sierpnia 1909 r. w sprawie *Winkell* Rada Stanu oddaliła skargę na zarządzenie podsekretarza stanu ds. poczt i telegrafów o dyscyplinarnym odwołaniu pracownika poczty, który wziął udział w strajku. Skarżący zarzucał naruszenie gwarantowanego przez ustawę z 1905 r. prawa urzędnika do zapoznania się z dotyczącymi go dokumentami przed wydaniem decyzji kształtującej sytuację zawodową.

¹⁰ Por. jednakże stanowisko J. Barthélemy'ego i P. Dueza, którzy w 1933 r. stwierdzali, że „[w]e Francji sądy nie mają władzy do sądenia konstytucyjności ustaw, nawet w drodze ekscpepcji (*par voie d'exception*)” – (J. Barthélemy, P. Duez, dz. cyt., s. 221).

¹¹ Na temat rozbieżności między doktryną akademicką oraz doktryną prezentowaną przez przedstawicieli Rady Stanu zob. L. Seurot, *L'exception d'inconstitutionnalité des lois et la doctrine du Conseil d'État. VIII^e Congrès français de droit constitutionnel. Nancy. 16-18 juin 2011* (dostęp: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN9/seurotTD9.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

¹² B. Stirn, *Rapport introductif*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 8. Nie bez znaczenia był też fakt, że w latach 70. i 80. XIX w. miał miejsce daleko idąca wymiana składu osobowego Rady Stanu. Usunięci zostali członkowie powołani w okresie II Cesarstwa. Stanowiska obsadzone zostały następnie osobami związanymi ideowo z nurtem suwerenności parlamentu.

¹³ Nigdy nie ulegało wątpliwości to, że Rada Stanu ma możliwość, a wręcz obowiązek, dokonania kontroli zgodności projektu ustawy z normami i zasadami konstytucyjnymi w toku procedury opiniowania projektu.

¹⁴ Zob. wyrok RS z dnia 23 maja 1901 r. w sprawie *Delarue*.

Okoliczność braku możliwości zapoznania się z dokumentami była bezsporna. Rada Stanu nie udzieliła jednak ochrony prawu przysługującemu skarżącemu na mocy ustawy. Uznała, że „podejmując dobrowolnie pracę, jaka jest mu powierzana, urzędnik podporządkowuje się wszelkim obowiązkom wynikającym z powinności właściwych służbie publicznej (*nécessités mêmes du service public*) oraz zrzeka się wszelkich możliwości (*facultés*) niedających się pogodzić z ciągłością mającą fundamentalne znaczenie dla życia narodowego (*continuité essentielle à la vie nationale*)”. Włączając się w strajk generalny, który objął wiele sektorów działania państwa i spowodował lokalne zamieszki, funkcjonariusze „przez akt zbiorowy postawili się poza zakresem zastosowania ustaw i aktów reglamentacyjnych wydanych w celu umożliwienia korzystania z praw wynikających dla każdego z nich z umowy prawa publicznego, jaka wiąże ich z administracją”¹⁵.

M. Hauriou dostrzegał w wyroku w sprawie *Winkell* precedens przemawiający za tezą o dopuszczalności oceny zgodności ustawy z konstytucją przez sądy zwyczajne. W sprawie tej Rada Stanu faktycznie nie zastosowała ustawy z 1905 r. podczas kontroli legalności aktu administracyjnego. Zdaniem autora, ustawa „została pozbawiona skuteczności (*frappée d'inefficacité*) przez Radę Stanu (...), ponieważ jej zastosowanie w tej sprawie byłoby niekonstytucyjne. Po prawdzie, trzeba tu w określony sposób rozumieć niekonstytucyjność ustawy – nie chodzi o sprzeczność, która istniałaby między ustawą i normami pozytywnymi konstytucji pisanej; chodzi raczej o sprzeczność między ustawą i warunkami niezbędnymi dla bytu państwa (*conditions nécessaires d'existence de l'État*), o których można na pewno powiedzieć, że są ważniejsze (*plus fondamentales*) jeszcze, niż normy pozytywne konstytucji pisanej (...). Kompetencja sądu do pozbawienia skuteczności ustaw, jakie uznaje za niekonstytucyjne, istnieje w państwach anglosaksońskich. Nie ma dobrych powodów, dla których [kompetencja

¹⁵ Nr 37317. W konkluzjach do sprawy komisarz rządowy J. Tardieu wskazywał, że „[f]unkcjonariusz, który akceptuje swoją nominację, akceptuje przez to wszelkie obowiązki, jakie wiążą się dla niego z kontraktem, a w szczególności ten [obowiązek] zapewnienia, nieprzerwanie, ciągłości służby publicznej – ciągłości, która jest fundamentalna dla życia narodowego. (...) [F]unkcjonariusze, którzy decydują się na strajk, zrzekają się przez to możliwości powoływania się na postanowienia ustaw i aktów reglamentacyjnych mające na celu zagwarantowanie wykonywania praw, jakie każdemu z nich przysługują z kontraktu. To zwalnia państwo ze wszystkich obowiązków, jakie wynikają dla niego z kontraktu zawartego z jego funkcjonariuszami” (tekst dostępny w RGD *on line* z 2015, nr 16054; www.revuegeneraledudroit.eu/?p=16054; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

ta] nie mogłaby ukształtować się i u nas. Rada Stanu – sąd legalności aktów Administracji – ma dobrą pozycję do samodzielnego badania konstytucyjności ustaw, jakie ma zastosować”¹⁶.

Ostatecznie w praktyce orzeczniczej przeważał pogląd o niedopuszczalności takiej kontroli. Kluczowe znaczenie okazał się mieć wyrok z dnia 6 listopada 1936 r. w sprawie *Arrighi*. Podniesiony w skardze zarzut niekonstytucyjności ustawy, na podstawie której wydano kwestionowany dekret (*voie d'exception*)¹⁷, został odrzucony przez Radę Stanu, która wskazała, że „w aktualnym stanie francuskiego prawa publicznego zarzut taki [zarzut niekonstytucyjności ustawy] nie jest możliwy do rozpatrzenia przed Radą Stanu w toku postępowania sądowoadministracyjnego”¹⁸.

Uzasadnienie wyroku w zakresie niedopuszczalności podważania w toku postępowania sądowoadministracyjnego ustawowej podstawy aktu administracyjnie ograniczało się jedynie do tej lakonicznej formuły. Nie zawierało szerszej argumentacji. Piśmiennictwo wskazuje na trzy argumenty natury prawnej, które przemawiać mogły za odmową uznania kompetencji do kontroli konstytucyjności aktu ustawodawczego, mianowicie zasadę podziału władzy (rozumianą w świetle francuskiej tradycji ustrojowej jako zasada uniemożliwiająca władzy sądowniczej jakąkolwiek ingerencję w sprawowanie władzy ustawodawczej), zasadę ustawy stanowiącej wyraz woli powszechnej a także brak w tekstach konstytucyjnych z 1875 r. wyraźnych postanowień, które różnicowałyby moc prawną ustaw

¹⁶ M. Hauriou, *Révocation de fonctionnaires publics se mettant en grève et la communication préalable du dossier. Note sous Conseil d'État, 7 août 1909, Winkell*, (przywołuję za: RGD on line z 2014, nr 14160; www.revuegeneraledudroit.eu/?p=14160; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

¹⁷ Sprawa dotyczyła urzędnika państwowego, który na mocy dekretu z dnia 10 maja 1934 r. został przeniesiony w stan spoczynku z prawem do świadczenia emerytalnego ustalanego z uwzględnieniem stażu służby (*pension d'ancienneté*). Dekret ten był wydany na mocy upoważnienia zawartego ustawie z dnia 28 lutego 1934 r., które zobowiązywało rząd do powzięcia wszelkich środków ograniczenia wydatków budżetowych wymaganych z uwagi na potrzebę zapewnienia równowagi budżetowej. Jak ustaliła Rada Stanu, ustawodawca zobowiązał rząd do przeprowadzenia wszelkich reform, które mogłyby przynieść ograniczenia wydatków z budżetu państwa oraz pomóc w przywróceniu równowagi budżetowej. Rząd nie przekroczył zatem swoich nadzwyczajnych uprawnień (*pouvoirs exceptionnels*), które wynikały z ustawy z 1934 r., zmieniając – w interesie finansowym państwa – ustawodawstwo dotyczące świadczeń emerytalnych urzędników państwowych. Dekret przewidywał w tym celu możliwość przeniesienia w stan spoczynku z zachowaniem prawa do świadczenia emerytalnego urzędników, którzy ukończyli co najmniej 30 lat stażu zawodowego w służbie cywilnej lub wojskowej państwa, bez względu na to, czy osiągnęli wiek emerytalny.

¹⁸ „(...) *en l'état actuel du droit public français, ce moyen n'est pas de nature à être discuté devant le Conseil d'État statuant au contentieux*”.

konstytucyjnych i ustaw zwykłych¹⁹. Argumenty te pojawiły się w konkluzjach, jakie do sprawy *Arrighi* przedstawił komisarz rządowy – R. Latournerie²⁰. Jednocześnie jednak komisarz podniósł również argumenty przemawiające za dopuszczalnością kontroli. O negatywnej konkluzji przesądził wzgląd na potrzebę uniknięcia ewentualnego konfliktu z parlamentem.

Zdaniem R. Latournerie, można byłoby przede wszystkim argumentować, że do instrumentów służących sądowi administracyjnemu do kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego należy również – w sposób konieczny – kompetencja do rozpoznania zasadności wszelkich zarzutów podniesionych w skardze i ustalenia konsekwencji prawnych stwierdzenia ich zasadności, włącznie z zarzutem niekonstytucyjności podstawy ustawowej wydania aktu. Zasadą ogólną jest bowiem to, że sąd właściwy do rozpoznania istoty sprawy, właściwy jest jednocześnie do rozpoznania wszystkich kwestii mogących mieć znaczenie dla zasadniczego przedmiotu postępowania (*Le juge de l'action est juge de l'exception*). Ponadto – jak zauważał komisarz – kontrola zgodności ustawy z wymogami konstytucyjnymi dałaby się *prima facie* uzasadnić w świetle art. 16 Deklaracji z 1789 r., z którego wynika zasada podziału władz i poszanowania wolności i praw podstawowych. Wreszcie, skoro w porządku normatywnym istnieje hierarchia między ustawami, a więc „istnieje to, co nazywamy «super-ustawą» (*super-légalité*), lub jeszcze inaczej «ustawą ustaw» (*loi des lois*)”, kontrola taka byłaby niczym innym jak przyznaniem przez sąd pierwszeństwa stosowania aktowi o wyższej mocy prawnej z pominięciem aktu niższej rangi (stosowanie reguły kolizyjnej: *lex superior derogat legi inferiori*). Jednocześnie jednak komisarz R. Latournerie przypominał kontekst historyczny i treść art. 6 Deklaracji z 1789 r., który wyraża zasadę, że ustawa jest wyrazem woli powszechnej. Zdaniem komisarza, postanowienie to przesądza na gruncie francuskiego prawa publicznego o konieczności przyjęcia szczególnego rozumienia zasady podziału władz, wedle którego „zasada podziału władz ma rangę niższą od zasady, że ustawa jest wyrazem woli powszechnej”. W efekcie „zarówno w teorii, jak i praktyce naszego prawa

¹⁹ L. Seurot, dz. cyt., s. 3 i 4.

²⁰ Konkluzje te zostały opublikowane w przeglądzie „Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine” z 1938, nr 1, cz. III, s. 2-8 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

publicznego Parlament wyraża wolę powszechną i – z tego tytułu – podlega tylko sobie oraz tejże woli”. Uznanie przez Radę Stanu swojej kompetencji do badania zgodności ustaw z normami lub zasadami konstytucyjnymi prowadziłoby do przekreślenia zasady suwerenności parlamentu i zachwiania ukształtowanych w oparciu o tę zasadę relacji wewnątrz struktury instytucjonalnej państwa.

W treści konkluzji R. Latournerie mocno zaakcentowane zostały również argumenty natury pragmatycznej. Chodziło o uniknięcie ewentualnego konfliktu z parlamentem. Konflikt taki mógłby bowiem grozić zakwestionowaniem przez władzę polityczną praktyki orzeczniczej, jaką przyjęła Rada Stanu na przełomie XIX i XX w., a która cechowała się liberalnym podejściem do ochrony wolności i praw podstawowych adresatów działań administracji. W tym okresie Rada Stanu, sięgając do koncepcji zasad ogólnych prawa, zaczęła wypracowywać efektywny system gwarancji przeciwko nadużyciom przez władze wykonawczą *sensu largo*. Uznanie przez Radę Stanu dopuszczalności rozpatrzenia podniesionego w sprawie *Arrighi* zarzutu blankietowego charakteru upoważniania ustawowego stanowiłoby – zdaniem komisarza – bezpośrednią ingerencją w relacje konstytucyjne między parlamentem i rządem w tak politycznie delikatnej materii, jaką jest polityka finansowa państwa. Negatywna ocena decyzji parlamentu mogłaby spowodować utratę przez Radę Stanu zaufania izb, które w warunkach ustrojowych III Republiki upatrywały w sądzie administracyjnym narzędzia ograniczenia pozycji ustrojowej egzekutywy oraz zagwarantowania przestrzegania ustawy przez rząd. Z tych względów komisarz w konkluzjach do sprawy *Arrighi* przestrzegał, że w sytuacji, gdy sądom, „a zwłaszcza sądowi właściwemu do kontroli nadużycia władzy [Radzie Stanu], udało się rozwiązać – i to pomimo systematycznego poszerzania zakresu kontroli – uprzedzenia, jakie w poprzednich epokach były źródłem podejrzliwości wobec sędziów”²¹, „narażenie [sądu administracyjnego] przez takie próby skłonienia go do tej kontroli [konstytucyjności ustaw] na ryzyko podważenia dorobku orzeczniczego byłoby przedsięwzięciem równie daremnym, co niebezpiecznym”.

²¹ Chodziło o chwytne politycznie hasło niezgody wobec „rządów sędziów” (*gouvernement des juges*), mocno zakorzenione w świadomości elity politycznej i prawnej Francji od czasu XVIII-wiecznych konfliktów między władzą suwerenną (królem) i sądami powszechnymi (parlamentami) o zakres władzy tych ostatnich.

Wyrok wydany w sprawie *Arrighi*, analizowany przez pryzmat konkluzji komisarza rządowego R. Latournerie, jawi się jako potwierdzenie „francuskiej specyfiki” rozumienia zasady podziału władz, w świetle której rola sądu administracyjnego ogranicza się do kontroli działań władzy wykonawczej *sensu largo*. Kontrola ta stanowi gwarancję poszanowania konstytucji i ustaw przez egzekutywę. Wyznacza jądro konstytucyjnej funkcji sądownictwa administracyjnego, poza które sądy administracyjne mogłyby wyjść wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu konstytucyjnego, którego w aktach konstytucyjnych obowiązujących w III Republice brakowało. Założenia ustrojowe z tamtej epoki, determinowane paradygmatem ustawy jako aktu zajmującego centralne miejsce w porządku prawnym (*système légicentrisme*), stały na przeszkodzie temu, by Rada Stanu – powołana jako strażnik poszanowania ustawy przez władzę wykonawczą – przypisała sobie też funkcję „cenzora ustawy”²². Podjęcie się przez organ władzy sądowniczej kontroli ustaw prowadziłoby do przekreślenia zasady suwerenności parlamentu, która gwarantowała izbom, że są wyłącznym recenzentem swoich aktów (tak pod kątem trafności rozwiązań, jak i ich zgodności z normami wyższego rzędu). W sytuacji, kiedy zaszłaby potrzeba uchwalenia ustawy niedającej się pogodzić z normami lub zasadami konstytucyjnymi, parlament powinien wdrożyć procedurę prowadzącą do uchwalenia ustawy zmieniającej akt konstytucyjny.

Uznanie przez sądy zwyczajne kompetencji do kontroli działań legislatywy oraz do zastosowania sankcji (np. w postaci odmowy zastosowania ustawy) w wypadku stwierdzenia niezgodności stanowiłoby przejaw włączenia tych sądów w proces wykonywania funkcji ustawodawczej w państwie. Odwołując się do tezy H. de Panseya, że „sądzenie administracji jest nadal administrowaniem” (*« Juger l'administration, c'est encore administrer »*), można byłoby powiedzieć, że „sądzenie” ustawy stanowi formę sprawowania władzy ustawodawczej (*« Juger la loi, c'est encore légiférer »*). Tymczasem zasada podziału władz, tak jak była ona rozumiana na gruncie francuskiego prawa publicznego w doktrynie klasycznej końca XIX i początku XX w., wyłącza możliwość ingerowania przez sądy administracyjne i powszechne w sferę stanowienia ustaw. Parlament – jako ciało

²² S. Leroyer, dz. cyt., s. 612.

wyłącznie umocowane do wyrażenia „woli powszechnej” – korzysta w tym zakresie z „monopolu” kompetencyjnego. Ponadto, jak przyjmowano w literaturze, kompetencja parlamentu do uchwalania ustaw nie miała charakteru kompetencji „nadanej” temu organowi przez normy konstytucyjne, lecz należała do uprawnień „własnych”. Miała pozostawać w nierozzerwalnym związku z istotą ustrojową izb parlamentarnych jako organu reprezentującego (w praktyce – sprawującego) suwerenną władzę. Założenie to akcentował R. Carré de Malberg, który uważał, że „ustawa nie pochodzi od Konstytucji (*sort non de la Constitution*), lecz z władzy ustawodawczej właściwej parlamentowi (*puissance législative propre au parlement*), która znalazła wyraz w Konstytucji jako jego władza pierwotna i inherentna (*puissance originale et innée*), a nie jako władza wynikająca z upoważnienia (*puissance habilitée*)”²³. Kontrola ustawy przez jakikolwiek inny organ władzy publicznej (w szczególności przez sądy zwyczajne) stanowiłaby naruszenie wyłączności parlamentu do wyrażania woli powszechnej, zwłaszcza że sądy nie korzystają z takiej samej legitymacji demokratycznej jak parlament, który pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Ewentualne uznanie przez Radę Stanu kompetencji do oceny legalności (konstytucyjności) woli suwerennego ustawodawcy oznaczałoby uzurpację przez sąd władzy należącej parlamentowi²⁴.

W ówczesnych okolicznościach ustrojowych dla sądów zwyczajnych ustawa stanowiła akt „nietykalny” (*acte intouchable*), „uświęcony” (*acte sacré*) i w efekcie „niepodważalny” (*acte incontestable*). Sądy były bezwzględnie zobowiązane do jej stosowania. Koncepcja ustawy stanowiącej wyraz woli powszechnej, zaczerpnięta z myśli politycznoprawnej doby Rewolucji i mocno zakorzeniona w świadomości prawnej czasów III Republiki, spowodowała jednak faktyczne odwrócenie hierarchii źródeł prawa na korzyść zasady nadrzędności ustawy (*principe de la supériorité de la loi*). Sądy, których pozycja sprowadzona została do roli „ust ustawy” (*bouche de la loi*)²⁵, miały obowiązek zapewnić poszanowania normy

²³ Przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 165.

²⁴ Tamże, s. 187 i 188.

²⁵ W doktrynie „klasycznej” prawa publicznego odwoływano się tym samym do formuły Monteskiusza, wedle której sędziowie są jedynie „ustami, które wypowiadają słowa Ustawy” – „Mais les Juges de la Nation ne font (...) que la bouche, qui prononce les paroles de la Loi” (Ch.L. de Secondat, *De l'esprit des lois*, Genève 1748, t. I, s. 332; dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

ustawowej, nawet jeśli powzięłyby wątpliwości co do zgodności tej normy z konstytucją. Taki sposób postrzegania pozycji ustawy ograniczał jednocześnie jednak zakres i intensywność kontroli sprawowanej przez Radę Stanu nad egzekutywą. Podczas badania legalności działań władzy administracyjnej, norma ustawowa korzystała faktycznie z pierwszeństwa stosowania przed normą konstytucyjną. Z punktu widzenia sądu administracyjnego normę konstytucyjną, która formalnie miała najwyższą moc prawną, „zaćmiewała” (*éclipser*) ustawa zwykła, natomiast nakaz poszanowania konstytucji „usuwał się” (*s’effacer*) przed obowiązkiem poszanowania ustawy²⁶.

Niektórzy przedstawiciele klasycznej doktryny prawa, w szczególności Ch. Eisenmann, odnosili się krytycznie do stanowiska zajętego przez Radę Stanu w sprawie *Arrighi*. Ch. Eisenmann kwestionował spójność logiczną rozumowania mającego uzasadniać twierdzenie o niedopuszczalności rozpoznania przez sąd zarzutu niezgodności rozwiązań ustawowych z normami i zasadami konstytucyjnymi. Jego zdaniem, uznając możliwość badania „istnienia” ustawy (*contrôle de l’existence*), który to zabieg jest pierwszym etapem kontroli konstytucyjności, a jednocześnie odmawiając oceny konstytucyjności treści ustawy, Rada Stanu „zatrzymała się w pół kroku”²⁷. Ch. Eisenmanna przyjmował bowiem, że akt, który nie spełniałby wszystkich konstytucyjnych wymagań – zarówno formalnych, jak i materialnych – nie powinien być w ogóle traktowany jako „ustawa”. Kontrola, czy „istnieje” ustawa mogąca służyć za podstawę działań władzy administracyjnej – do której to kontroli upoważniony jest każdy sąd zwyczajny – powinna obejmować także stwierdzenie zgodności materialnej ustawy z konstytucją. Naruszenie normy materialnej o mocy konstytucyjnej trzeba byłoby, w ocenie autora, traktować jako przesłankę stwierdzenia „nieistnienia” ustawy. W przyjętej przez Ch. Eisenmanna optyce wszystkie normy i zasady konstytucyjne są warunkami formalnymi (proceduralnymi) dojścia ustawy do skutku w tym sensie, że decyzja o potrzebie uchwalenia regulacji niezgodnej co do treści z konstytucją rodzi obowiązek zastosowania przez parlament procedury zmiany

²⁶ F. Batailler, dz. cyt., s. 161.

²⁷ Zob. uwagi Ch. Eisenmanna zawarte w głosie do wyroku RS w sprawie *Arrighi*, [w:] „Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine” z 1938, nr 1, cz. III, s. 1-6 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

konstytucji. Przyjęcie ustawy w zwykłym trybie legislacyjnym należałoby wtedy traktować jak okoliczność rodzącą wadę proceduralną aktu. W świetle koncepcji Ch. Eisenmanna, niezgodność materialna (treściowa) ustawy z konstytucją (*inconstitutionnalité matérielle*) jest równoznaczna z brakiem kompetencji ustawodawcy zwykłego (*incompétence rationae materiae*) do przeprowadzenia w sposób skuteczny procesu ustawodawczego, gdyż modyfikacja treści normy konstytucyjnej należy wyłącznie do prawodawcy konstytucyjnego. Uchwalenie ustawy materialnie niezgodnej z konstytucją świadczy o nieprawidłowości samej procedury (czynności) prawodawczej, a to znaczy, że ustawa nie „istnieje”, ponieważ nie została przyjęta skutecznie przez parlament, na którym ciążył obowiązek zastosowania trybu zmiany konstytucji, nie zaś zwykłego trybu prawodawczego²⁸.

Obecnie urzędujący Wiceprzewodniczący Rady Stanu J.-M. Sauvé określił odmowę podjęcia przez Radę Stanu kontroli konstytucyjności ustawy w sprawie *Arrighi* mianem „aktu odpowiedzialności” sądu świadomego natury sprawowanej funkcji oraz granic posiadanej legitymacji. Zarówno funkcja, jak i legitymacja do jej sprawowania ograniczają spektrum zadań Rady Stanu do kontroli administracji *sensu largo* (egzekutywy)²⁹. Jednocześnie jednak wyrok ten, jak się wydaje, nie miał w sposób ostateczny zamykać pytania o kompetencję sądu administracyjnego do badania konstytucyjności ustaw. Okoliczności, takie jak lakoniczność tezy o niemożności podniesienia podczas postępowania sądowoadministracyjnego zarzutu niezgodności ustawy z konstytucją oraz jej warunkowy charakter zaakcentowany formułą: „w aktualnym stanie francuskiego prawa publicznego (...)”, a także fakt, że wyrok nie zapadł w składzie Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu (tylko w składzie Sekcji ds. Sporów), uzasadniają przypuszczenie, że rozstrzygnięcie

²⁸ Zdaniem Ch. Eisenmanna, „[p]oprawność (*régularité*) przepisów ustawowych dotyczy i dotyka ich istnienia (*existence*) w ten sam sposób, co poprawność czynności ustawodawczej (*régularité de l'opération législative*). Istnienie norm ustawowych, tak jak wszystkich norm, jest niczym innym jak istnieniem w znaczeniu prawnym (*existence juridique*). Ich ważność (*validité*) jest wpisana w samą naturę norm: «istnieć» to dla normy ustawowej lub innej [normy] znaczy tylko i wyłącznie tyle, co być ważnym (*valoir*). Norma jest ważna jedynie wówczas, gdy jest doskonale poprawna (*parfaitement régulière*) z każdego punktu widzenia, to znaczy, w skrócie, jeśli została prawidłowo ustanowiona przez organ kompetentny do jej ustanowienia (...). Badanie w odniesieniu do rzekomej normy, czy tak rzeczywiście jest, polega na ustalaniu przez sąd jej istnienia” (tamże).

²⁹ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 126.

w sprawie *Arrighi* miało mieć znaczenie jedynie dla tej sprawy, bez definitywnego przesądzania zagadnienia prawnego na przyszłość.

1.2. Podtrzymanie stanowiska w warunkach ustrojowych IV i V Republiki

W praktyce okazało się jednak, że stanowisko przyjęte przez Radę Stanu w sprawie *Arrighi* ukształtowało linię orzeczniczą, która do tej pory nigdy nie została formalnie zanegowana. Tezy o braku kompetencji sądu administracyjnego do badania konstytucyjności ustawy nie zmienił proces jurydyzacji aktów składających się na blok konstytucyjności, jaki miał miejsce po II wojnie światowej. Po wejściu w życie Konstytucji IV Republiki w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 4 lutego 1949 r. w sprawie *Chambre syndicale des Agents généraux d'assurance de la Martinique* Rada Stanu przypomniała, że sformułowany przez skarżącą zarzut niezgodności przepisów ustawowych z art. 73 Konstytucji z 1946 r. „nie może ze względu na swój charakter być skutecznie podnoszony przed sądem”³⁰. W postępowaniu przed sądem administracyjnym powoływanie się na niezgodność ustawy z postanowieniami Preambuły z 1946 r. „jest nieskuteczne (*inopérant*) w odniesieniu do aktu wydanego przez rząd na podstawie przepisów obowiązującej ustawy”³¹. Innymi słowy, nie można kwestionować aktu administracyjnego z uwagi na ewentualną niezgodność z konstytucją przepisów ustawowych. Nawet w razie istnienia niezgodności, konstytucyjność ustawy nie może być oceniana przez Radę Stanu podczas dokonywania kontroli legalności aktu administracji, który wydano na podstawie tej ustawy (*voie d'exception*)³². Tym bardziej przedmiotem postępowania przed Radą Stanu nie może stać się bezpośrednio ustawa, której podmiot inicjujący postępowanie czyni zarzut niezgodności z regulacją konstytucyjną (*voie d'action*)³³.

³⁰ „[C]e moyen n'est pas de nature à être utilement présenté devant la juridiction contentieuse (...)”.

³¹ Wyrok RS z dnia 10 listopada 1950 r. w sprawie *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrice*.

³² Tak w wyrokach RS: z dnia 23 lipca 1938 r. w sprawie *Société Brutus*; z dnia 2 czerwca 1948 r. w sprawie *Thomas*; z dnia 4 lutego 1949 r. w sprawie *Chambre syndicale des agents d'assurances de la Martinique*; z dnia 18 kwietnia 1951 r. w sprawie *Élection de Nolay*; z dnia 27 lutego 1953 r. w sprawie *Barbier Sainte-Hilaire*; z dnia 10 lipca 1954 r. w sprawie *Fédération des Conseils de parents d'élèves des écoles publiques*; z dnia 24 listopada 1954 r. w sprawie *Vandrepotte*; z dnia 15 grudnia 1954 r. w sprawie *Miro* oraz z dnia 20 marca 1957 r. w sprawie *Berge*.

³³ Tak wyroki RS: z dnia 12 lutego 1946 r. w sprawie *Botton*; z dnia 13 listopada 1946 r. w sprawie *Vincent*; z dnia 12 lutego 1948 r. w sprawie *Touillet*; z dnia 9 listopada 1948 r. w sprawie *Woelky*; z dnia 4 marca 1949 r. w sprawie *Trèbes*.

Stanowisko Rady Stanu nie uległo zmianie także po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. Do jego zweryfikowania nie skłoniło ostateczne przekreślenie przez ustrojodawcę zasady supremacji ustawy, którego przejawem było wyznaczenie – od strony pozytywnej – zakresu materii zastrzeżonej dla ustawy (art. 34 Konstytucji) oraz poddanie ustawy kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną (art. 61 Konstytucji). Dla Rady Stanu ustawa pozostała nadal aktem niezaskarżalnym (*acte inattaquable*)³⁴. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 stycznia 1972 r. uznała, że ponieważ zarządzenie ministrów właściwych ds. szkolnictwa i budżetu o ustaleniu wysokości opłat za studia w jednostkach szkolnictwa wyższego wydane zostało na mocy upoważnienia zawartego w ustawie o finansach publicznych, która przewidywała, że wysokość i zasady pobierania opłat wpisowych i opłat za studia w jednostkach państwowych zostaną określone w zarządzeniu ministra właściwego i ministra ds. budżetu, „zarzut polegający na tym, że postanowienia tego zarządzenia, które zostało wydane zgodnie z warunkami ustalonymi w przywołanej ustawie, miałyby naruszać zasadę bezpłatności nauczania wysłowioną w Preambule do Konstytucji z dnia 27 października 1946 r, do której się odwołuje Konstytucja z dnia 4 października 1958 r., jest nieskuteczny”³⁵. W wyroku ZO z dnia 21 grudnia 1990 r. Rada Stanu potwierdziła, że nie należy do niej – w toku postępowania sądowoadministracyjnego – „wypowiadanie się o zgodności ustawy z zasadami wymienionymi w Preambule”³⁶. Zarzut naruszenia przez ustawę służącą za podstawę wydania zaskarżonego aktu administracyjnego wymagań o charakterze

³⁴ F. Batailler, dz. cyt., s. 166.

³⁵ Wyrok ZO RS z dnia 28 stycznia 1972 r. w sprawie *Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris* (nr 79200).

³⁶ Wyrok ZO RS z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie *Confédération nationale des associations familiales catholiques* i in. (nr 105743). W sprawie organizacje społeczne zaskarżyły zarządzenie ministra właściwego ds. zdrowia publicznego z dnia 28 grudnia 1988 r. dotyczące przechowywania i dystrybucji specyfiku o nazwie *Mifégyné*, mającego działanie poronne. Podmioty te – obok zarzutów braku kompetencji organu wydającego akt oraz naruszenia procedury – podniosły również zarzut dotyczący materialnej niezgodności zarządzenia z ustawą z dnia 17 stycznia 1975 r. o sztucznym przerwaniu ciąży, a także z postanowieniami Preambuli do Konstytucji z 1946 r. i umów międzynarodowych. Rada Stanu nie dostrzegła naruszenia przepisów ustawowych. Jednocześnie zauważyła, że „podnosząc kwestię naruszenia zasad i aktów o charakterze konstytucyjnym i międzynarodowym, skarżący kwestionują w istocie nie legalność zaskarżonego zarządzenia, lecz zgodność przywołanych wyżej przepisów kodeksu zdrowia, w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 17 stycznia 1975 r. i z dnia 31 grudnia 1979 r., z zasadami i aktami, których naruszenie [skarżący] podnoszą”. Rada Stanu odmówiła kontroli zgodności przepisów ustawowych z Preambulą z 1946 r. Dokonała jednakże oceny ich zgodności z postanowieniami EKPC oraz MPPOiP, nie stwierdzając w tym zakresie naruszenia.

konstytucyjnym jest „w każdym wypadku (*en tout état de cause*) nieoperatywny”³⁷. Zarzut podlega odrzuceniu – jednakże nie ze względu na jego niedopuszczalność, lecz z uwagi na brak kompetencji sądu administracyjnego do jego rozpoznania³⁸. Pogląd o niemożności dokonania przez sąd oceny zgodności ustawy z konstytucją w ramach postępowania sądowoadministracyjnego należy uznać za (przynajmniej formalnie) utrwalony w warunkach ustrojowych V Republiki³⁹. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie *Rouquette* Rada Stanu potwierdziła, że podczas rozpatrywania sprawy sądowoadministracyjnej nie należy do niej „ocena zgodności ustawy z konstytucyjną zasadą równości wobec należności publicznych”. Rada Stanu nie uchyliła się jednak zupełnie od

³⁷ Wyrok RS z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie *Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.)*; nr 163043). W sprawie tej skarżący domagał się uchylenia dekretu premiera z dnia 21 września 1991 r. zmieniającego Kodeks o systemie zabezpieczenia społecznego i określającego tytuły prawne lub dokumenty potwierdzające zgodność z prawem pobytu i pracy obcokrajowca na terytorium Francji w celu włączenia do systemu zabezpieczenia społecznego. Sformował w stosunku do tego dekretu jednocześnie zarzut naruszenia ustępu 11 Preambuły do Konstytucji z 1958 r., gwarantującego każdemu, a w szczególności dziecku, matce i pracownikom w podeszłym wieku, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo materialne i wypoczynek, oraz zarzut naruszenia postanowień Konwencji nr 118 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 28 czerwca 1962 r. dotyczącej równego traktowania własnych i obcych obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i Konwencji z dnia 26 stycznia 1990 r. o prawach dziecka. Rada Stanu uznała pierwszy zarzut za nieoperatywny w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rozpatrzony został natomiast zarzut naruszenia obu Konwencji.

³⁸ S. Leroyer, dz. cyt., s. 617.

³⁹ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 22 października 1979 r. w sprawie *Union démocratique du travail* (nr 17541); z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (nr 105743) oraz z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Alain C. i in.* (nr 159308), a także, przykładowo, wyroki RS: z dnia 4 grudnia 1968 r. (nr 73880); z dnia 21 grudnia 1973 r. w sprawie *Commune de Cours-de-Pile Dordogne i in.* (nr 85192); z dnia 9 kwietnia 1976 r. w sprawie *Conseil des parents d'élèves des écoles publiques de la Mission universitaire et culturelle française au Maroc* (nr 89821); z dnia 17 lutego 1978 r. w sprawie *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure* (nr 02671); z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie *Association pour la défense des intérêts des viticulteurs d'Alsace* (nr 17655); z dnia 8 lutego 1985 r. (nr 47810); z dnia 6 marca 1987 r. (nr 70422); z dnia 27 kwietnia 1987 r. *Association laïque des parents d'élèves des établissements de l'Office universitaire et culturel français en Algérie* (nr 39183); z dnia 28 grudnia 1988 r. (nr 67595); z dnia 27 stycznia 1989 r. (nr 84778); z 12 maja 1989 r. w sprawie *Syndicat autonome des enseignants de médecine* (nr 65469); z dnia 7 lutego 1990 r. (nr 108936); z dnia 10 czerwca 1994 r. (nr 108820); z dnia 21 listopada 1994 r. (nr 146980); z dnia 25 października 1995 r. w sprawie *Épouse Y.* (nr 141724); z dnia 25 października 1995 r. w sprawie *Épouse X.* (nr 147891); z dnia 2 października 1996 r. w sprawie *Commune de Bourg-Charente* (nr 161696); z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie *Tapie* (nr 183363); z dnia 10 lutego 1997 r. w sprawie *Syndicat de la magistrature i in.* (nr 105329); z dnia 5 grudnia 1997 r. (nr 140032); z dnia 21 stycznia 1998 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 180144); z dnia 29 czerwca 1998 r. (nr 146594); z dnia 28 lipca 2000 r. (nr 214774); z dnia 22 listopada 2000 r. w sprawie *SEA Clinique Barthelemy* (nr 210446); z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Association pour le respect et la défense du contribuable* (nr 199072) i *Gouvernement de la Polynésie française* (nr 201816); z dnia 21 lutego 2001 r. (nr 226489); z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie *Joël X.* (nr 241385); z dnia 16 lutego 2005 r. (nr 266305); z dnia 24 marca 2005 r. (nr 286834); z dnia 11 października 2005 r. (nr 286286); z dnia 14 listopada 2005 r. (nr 286835); z dnia 13 listopada 2006 r. (nr 280357); z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie *Société SIDEM* (nr 292705); z dnia 30 lipca 2008 r. (nr 318462). Stanowisko to zostało podtrzymane po wejściu w życie reformy konstytucyjnej z 2008 r. (zob. m.in. wyrok RS z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie *Syndicat national des magistrats « Force ouvrière »*, nr 372987).

rozpoznania zarzutu naruszenia zasady równości – dokonała bowiem oceny bezpośrednio przepisów zaskarżonego dekretu, uznając, że „wprowadza [on] odmienności traktowania przewidzianą przez ustawę w oparciu o kryteria obiektywne i racjonalne z punktu widzenia celów ustawy”, wobec czego „te postanowienia reglamentacyjne nie naruszają zasady ogólnej równości wobec należności publicznych”⁴⁰. Odmawiając kontroli zgodności przepisów ustawy z zasadą konstytucyjną, Rada Stanu zbadała zgodność sposobu wykonania ustawy, jaki został przyjęty w dekrete, z zasadą ogólną prawa o analogicznej treści, jak powołana w skardze zasada konstytucyjna. W wyroku z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Griesmar* przypomniła o niedopuszczalności oceny zgodności ustawy z zasadami o mocy konstytucyjnej (w tym wypadku z zasadą równości płci) i w tym zakresie odrzuciła zarzuty skarżącego. Jednocześnie skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne dotyczące zgodności tej ustawy z wynikającą z prawa unijnego zasadą równego wynagradzania za pracę pracowników płci męskiej i żeńskiej⁴¹.

W powojennym orzecznictwie należy dostrzec zmianę akcentów co do sposobu uzasadnienia odmowy rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności ustaw. W dobie III Republiki podstawą teoretyczną odmowy była zasada suwerenności ustawy uznawanej za „doskonałą” (*acte achevé*) wyraz woli powszechnej. Po II wojnie światowej zasada ta utraciła znaczenie wobec utworzenia przez ustrojodawcę procedur badania zgodności ustawy z Konstytucją najpierw przez Komitet Konstytucyjny, a następnie – po 1958 r. – przez Radę Konstytucyjną. Na gruncie postanowień konstytucyjnych obowiązujących w okresie IV i V Republiki kluczowym argumentem mającym przemawiać za niedopuszczalnością rozpoznania przez sąd administracyjny zarzutu niekonstytucyjności ustawy będącej podstawą wydania zaskarżonego aktu administracyjnego stała się okoliczność, że istnieje w systemie prawny odrębny organ i odrębna procedura właściwe dla rozstrzygnięcia takiej kwestii⁴². Zgodnie z ogólną zasadą postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, gdy istnieje alternatywny środek prawny, skarga na nadużycie władzy

⁴⁰ Nr 194658.

⁴¹ Nr 141112.

⁴² Zob. uwagi S. Leroyer, dz. cyt., s. 617; J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 245; L. Seurot, dz. cyt., s. 7 i 8.

nie przysługuje (*exception de recours parallèle*)⁴³. Niezależnie od ograniczeń kontroli sprawowanej przez Komitet Konstytucyjny i Radę Konstytucyjną, fakt ukształtowania przez ustrojodawcę równoległej, specjalnie do tego przeznaczonej procedury wyłącza, zdaniem Rady Stanu, kompetencję sądu administracyjnego. Skoro więc organy te uzyskały kompetencję do oceny konstytucyjności ustaw, to ocena tej kwestii przez Radę Stanu – której kompetencja miałaby charakter „konkurencyjny” – jest niedopuszczalna⁴⁴. W 1958 r. podczas prac konstytucyjnych R. Latournerie, będący wówczas przewodniczącym Sekcji ds. Społecznych, stwierdzał w odniesieniu do braku kognicji sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw, że „nie ma żadnego powodu, aby to zmieniać w momencie, kiedy po raz pierwszy ustanawia się organ [Radę Konstytucyjną], który korzysta z pełni władzy (*pleins pouvoirs*) w tym zakresie”. Kontrola taka stanowi „monopol i przywilej” Rady Konstytucyjnej. Podjęcie się przez sąd administracyjny oceny zgodności ustawy z konstytucją byłoby zaś nie do pogodzenia z francuską „praktyką prawa publicznego” (*pratiques du droit public*)⁴⁵. Współcześnie B. Genevois (przewodniczący kolejno Sekcji ds. Finansów Publicznych i Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych Rady Stanu) uznaje, że mechanizmy kontroli konstytucyjności ustaw przez Radę Konstytucyjną (art. 61 i art. 61-1 Konstytucji) mają charakter „ekskluzywny”, co wyklucza dopuszczalność tej kontroli przed Radą Stanu⁴⁶. Innymi słowy, jak stwierdza przewodniczący Sekcji ds. Administracji J. Arrighi de Casanova, „Konstytucja z 1958 r. dała Radzie Konstytucyjnej – i wyłącznie jej – kompetencję do uznania ustawy za niezgodną z Konstytucją”⁴⁷. Centralne znaczenie dla stanowiska Rady Stanu o odmowie ingerencji w sferę badania konstytucyjności ustaw mają, w ocenie Wiceprzewodniczącego Rady Stanu J.-M. Sauvé, świadomość ograniczeń, jakie wynikają z zakresu legitymacji sądownictwa administracyjnego ograniczonego do sprawowania kontroli nad

⁴³ R. Chapus, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 616 i 617.

⁴⁴ Zob. uwagi G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 452 i 453.

⁴⁵ R. Latournerie, [w:] *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, Paris 1991, t. III, s. 133-135.

⁴⁶ B. Genevois, *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de la Cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 54.

⁴⁷ J. Arrighi di Casanova, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue du Conseil d'État*, NCCC z 2011, nr 30, s. 23.

władzą wykonawczą, a także wola zachowania równowagi między instytucjami V Republiki⁴⁸.

Zagadnienie nie jest jednakże bezsporne w doktrynie. Zdaniem B. Mathieu, z faktu ustanowienia kontroli konstytucyjności przed Radą Konstytucyjną, której zakres ograniczony jest do kontroli prewencyjnej, nie można wywieść braku kompetencji innych organów władzy sądowniczej do kontroli następczej w razie podniesienia stosownego zarzutu w toku sprawy rozpoznawanej przez sąd (*voie d'exception*)⁴⁹. F. Moderne podnosi wątpliwość, czy przyjęte w wyroku wydanym w sprawie *Arrighi* i potwierdzone w późniejszych orzeczeniach stanowisko o niedopuszczalności rozpoznania przez sąd administracyjny zarzutu niekonstytucyjności ustawy będącej podstawą wydania aktu administracyjnego nie narusza – z teoretycznego punktu widzenia – zasady, że sąd właściwy do rozpoznania sprawy jest jednocześnie sądem właściwym do rozpoznania zarzutów, od których rozstrzygnięcia zależy wynik tej sprawy (*le juge de l'action est juge de l'exception*)⁵⁰. Ph. Blachèr prezentuje nawet pogląd, że art. 61 Konstytucji nie tylko nie wyłącza kompetencji sądów zwyczajnych do oceny zgodności ustaw z Konstytucją, lecz wręcz zobowiązuje je do dokonania takiej oceny. Przepis ten wysławia zasadę nadrzędności Konstytucji w stosunku do ustaw. Działając zatem na podstawie art. 61 Konstytucji, sądy zwyczajne mają obowiązek dokonać *in concreto* oceny zgodności ustawy z Konstytucją i odmówić zastosowania normy ustawowej niedającej się pogodzić z normami i zasadami konstytucyjnymi. Analogiczną operację stosują sądy zwyczajne, dokonując kontroli zgodności ustaw z aktami międzynarodowymi na podstawie art. 55 Konstytucji, który wyraża zasadę nadrzędności traktatów i umów międzynarodowych nad ustawami⁵¹.

Teza o „ekskluzywnym” charakterze umocowań przyznanych Radzie Konstytucyjnej przez ustrojodawcę w art. 61 Konstytucji (i potwierdzonych

⁴⁸ J.-M. Sauvé, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État* (dostęp: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-examen-de-la-constitutionnalite-de-la-loi-par-le-Conseil-d-Etat>; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

⁴⁹ B. Mathieu, *Le Conseil d'État, juge de la constitutionnalité des lois. Entre description et prospection*, [w:] *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, red. R. Badinter, J.-M. Sauvé, Paris 2009, s. 753.

⁵⁰ F. Moderne, *À propos du contrôle de la constitutionnalité...*, dz. cyt., nr 5, s. 916.

⁵¹ Ph. Blachèr, dz. cyt., s. 91.

w art. 61-1 Konstytucji) wydaje się jednak nie budzić wątpliwości Rady Stanu. W wyroku z dnia 5 stycznia 2005 r. w sprawie *Deprez i Baillard*⁵², powołując się na Konstytucję z 1958 r., a „przede wszystkim na jej art. 55 i art. 61”, Rada Stanu przypomniała, że art. 61 Konstytucji powierza Radzie Konstytucyjnej obowiązek dokonywania kontroli konstytucyjności ustawy przed jej promulgacją. Wskazała też, że „z dyskusji, jakie były toczone podczas prac nad tekstem Konstytucji tak w Komitecie Konsultacyjnym ds. Konstytucji, jak i w Radzie Stanu, wynika, że rozwiązania przyjęte w ten sposób wykluczały kontrolę konstytucyjności ustawy na etapie jej stosowania”. W efekcie sformułowany w toku postępowania sądowoadministracyjnego zarzut niezgodności przepisu kodeksu postępowania karnego z normami i zasadami konstytucyjnymi „nie ma – z uwagi na powody wyżej wskazane – charakteru zarzutu, który mógłby być skutecznie podnoszony przed sądem administracyjnym”. Stanowisko zostało (przynajmniej formalnie) podtrzymane pomimo reformy ustrojowej z 2008 r., w drodze której ustrojodawca wprowadził do porządku konstytucyjnego zupełnie nowy mechanizm – pytanie o konstytucyjność. Daje on możliwość inicjonowania przed Radą Konstytucyjną następcej kontroli ustaw na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego (art. 61-1 Konstytucji). Jeszcze przed wejściem w życie procedury Rada Stanu przypomniała, że „nie należy do sądu administracyjnego – w czasie oczekiwania na ustawę organiczną przewidzianą przez art. 61-1 Konstytucji – badanie konstytucyjności postanowień ustawowych”⁵³. Po uchwaleniu ustawy organicznej w dniu 10 grudnia 2009 r.⁵⁴ Rada Stanu stwierdza, że „poza wypadkami i warunkami przewidzianymi w rozdziale II^{bis} tytułu II ordonansu [regulującego organizację i tryb postępowania

⁵² Nr 257341 i 257534. W dwóch połączonych skargach skarżący zakwestionowali szereg przepisów dekretu z dnia 31 marca 2003 r. o bezpieczeństwie na drogach, który wprowadzał postępowanie mandatowe (*amande forfaitaire*) w wypadku niektórych typów czynów kwalifikowanych jako wykroczenia drogowe. Wątpliwości skarżących wzbudziła przede wszystkim kwestia dopuszczalności rozszerzenia – w drodze dekretu rządowego – procedury mandatowej na niektóre typy czynów zagrożonych karą dodatkową zawieszenia prawa jazdy. Zgodnie z kwestionowanymi przepisami zapłata mandatu powodowała umorzenie postępowania karnego co do wszystkich kar, w tym kary dodatkowej zawieszenia prawa jazdy. Zdaniem skarżących, fakt, że wysokość kary w wypadku zakwestionowania mandatu jest wyższa niż w wypadku przyjęcia i opłacenia mandatu, rodzi po stronie osób ukaranych rodzaj przymusu do zaniechania kwestionowania mandatu, a tym samym do rezygnacji z poszukiwania ochrony przed sądem karnym. Takie rozwiązanie miałyby naruszać konstytucyjne i konwencyjne gwarancje ochrony sądowej.

⁵³ Zob. wyroki RS: z dnia 26 grudnia 2008 r. (nr 282995); z dnia 8 lipca 2009 r. (nr 323590); z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie *Société Cyberoffice* (nr 307781).

⁵⁴ Chodzi o ustawę organiczną nr 2009-1523 z dnia 10 grudnia 2009 r. o stosowaniu art. 61-1 Konstytucji (Dz. Urz. nr 0287 z 11.12.2009, s. 21379), która uzupełniła ordonans o RK o nowy rozdział II^{bis}.

przed Radą Konstytucyjną], dotyczącym pytania priorytetowego o konstytucyjność, nie należy do sądu administracyjnego badanie konstytucyjności przepisów ustawowych”⁵⁵. Innymi słowy, jeśli nie zostanie zainicjowana procedura zmierzająca do skierowania do Rady Konstytucyjnej pytania o konstytucyjność, o którym mowa w art. 61-1 Konstytucji, Rada Stanu ani pozostałe sądy administracyjne, weryfikując zgodność z prawem aktu administracyjnego, nie są uprawnione do oceny, czy przepisy ustawowe, które były podstawą wydania tego aktu, są zgodne z normami i zasadami konstytucyjnymi⁵⁶.

1.3. Konsekwencje zasady związania sądu administracyjnego ustawą

Podstawową konsekwencją tezy o braku kompetencji sądu administracyjnego do samodzielnej oceny zgodności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi jest tzw. ekran ustawodawczy (*écran législatif*)⁵⁷, który polega na

⁵⁵ Tak wyroki RS z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 338626) oraz z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie *Département de la Seine-Saint-Denis* (nr 350710).

⁵⁶ Zob. wyrok ZO z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie *Fédération nationale de la pêche en France* (nr 344522), w którym Rada Stanu stwierdziła, że „zgodność z zasadą wysłowioną w art. 3 Karty Ochrony Środowiska [mającej moc konstytucyjną] przepisów ustawowych, które określają ramy prawne przeciwdziałania naruszeniu środowiska naturalnego (...) nie może być kwestionowana przed sądem administracyjnym poza procedurą przewidzianą w art. 61-1 Konstytucji”. Zob. też wyroki RS: z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie *Association « Je ne parlerai qu'en présence de mon avocat »* (nr 339398); z dnia 27 października 2011 r. w sprawie *Confédération française démocratique du travail* (C.F.D.T.; nr 343943); z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie *SARL Société des logements modulaires* (nr 339387); z dnia 8 lutego 2012 r. (nr 351255); z dnia 15 lutego 2012 r. (nr 343594); z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 343950); z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 350127); z dnia 26 września 2012 r. w sprawie *GFA Fiélouse-Cardet* (nr 355287); z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 340539); z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Ecomotion France* (nr 354444); z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Air Algérie* (nr 347870); z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie *S.N.C.P.R.E.* (nr 363118); z dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société française pour le droit de l'environnement* (nr 352660); z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie *Syndicat nationale des magistrats « Force ouvrière »* (nr 353954); z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *A.P.E.S.I.* (nr 357538); z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *Association « Ligue des droits de l'homme »* (nr 360759); z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais* (nr 369148); z dnia 26 września 2014 r. (nr 370929); z dnia 24 października 2014 r. (nr 380089); z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie *Communauté de Communes du Plateau-Vert* (nr 382751); z dnia 20 marca 2015 r. (nr 360019); z dnia 8 kwietnia 2015 r. (nr 360821); z dnia 25 września 2015 r. w sprawie *Société La Caloch* (nr 386077); z dnia 15 lutego 2016 w sprawie *Association French Data Network* (nr 389140); z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie *SAS Rapa* (nr 377874); z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie *Commune des Arcs* (nr 390697); z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie *Communauté d'agglomération « Roissy Pays de France »* (nr 396323); z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie *Syndical professionnel CATHODE* (nr 389872); z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *Association française des usages des banques* (nr 392717); z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *Déchéance de nationalité* (nr 394348), a także z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie *A.N.O.D.E.* (nr 386078).

⁵⁷ W wyroku z dnia 10 listopada 1950 r. w sprawie *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrices* Rada Stanu uznała, że powoływanie się przez skarżącą na postanowienia Preambuły z 1946 r. jest „bezskuteczne (*inopérant*) w odniesieniu do aktu wydanego przez rząd w wykonaniu (*en application*) postanowień obowiązującej ustawy”. Komisarz rządowy B. Agid, stwierdził w konkluzjach do sprawy, że „między dekret i Preambulę (...) wchodzi (*s'interpose*) – jak ekran (*écran*) – ustawa (...). To bezpośrednio na mocy tego tekstu [ustawy] został wydany zakwestionowany dekret. To ten tekst, i tylko ten tekst, stanowi

tym, że ustawa staje się przeszkodą uniemożliwiającą sądowi administracyjnemu ocenę zgodności aktu administracyjnego z ponadustawowymi wzorcami kontroli, jeśli akt jest zgodny z ustawą. Ustawa, choćby niekonstytucyjna, „osłania” (*loi-écran*) niekonstytucyjny akt administracyjny przed interwencją sądu administracyjnego. Jak ujmował to R. Odent, o ile sąd administracyjny jest, co do zasady, „naturalnie właściwy” do kontroli aktu administracyjnego także pod kątem jego zgodności z konstytucją, o tyle „pozycja sądu administracyjnego staje się zupełnie inna, jeśli ustawa wchodzi między (*s’interpose*) Konstytucję i ten akt – w takim wypadku ustawa stanowi dla sądu przeszkodę nie do przebicia (*écran infranchissable*) i to w świetle wyłącznie tej ustawy [sąd] ocenia zgodności z prawem kwestionowanego aktu”⁵⁸. Taka sytuacja zachodzi najczęściej wtedy, gdy to w ustawie, która jest podstawą wydania aktu administracyjnego, tkwi źródło naruszenia wymagań konstytucyjnych. Orzeczenie przez sąd o niezgodności z konstytucją aktu administracyjnego, gdy ten jednocześnie jest zgodny z ustawą, byłoby, „w sposób pośredni, acz nieunikniony”, orzeczeniem o niekonstytucyjności ustawy, do czego sąd ten nie ma konstytucyjnego umocowania⁵⁹. W takiej konfiguracji procesowej sąd powinien odrzucić zarzut niekonstytucyjności (*exception d’inconstitutionnalité*) jako „podniesiony bezskutecznie” (*inutilement invoqué*), ponieważ zarzut taki „bez względu na podstawę” (*en tout état de cause*) nie może prowadzić do uchylecia aktu administracyjnego⁶⁰. „Ustawa stanowi ekran między sądem i normą konstytucyjną niezależnie od tego, z jakiego powodu byłaby [ta ustawa] niekonstytucyjna”⁶¹. Skoro „ustawa nie podlega kwestionowaniu nie tylko w drodze [bezpośredniej] skargi (*par voie d’action*) skierowanej do sądu (administracyjnego lub powszechnego), lecz także w drodze ekscpcji (*par voie d’exception*) [sformułowanej] w związku ze skargą na akt administracyjny”, to w sytuacji, „gdy akt administracyjny, któremu zarzuca się niekonstytucyjność,

legalną podstawę (*base légale*) aktu, który został wam przedłożony [do kontroli]. W konsekwencji jedyne pytanie o konstytucyjność, jakie mogłoby być postawione, dotyczyłoby nie dekretu, ale samej ustawy” (cytuje za F. Batailler, dz. cyt., s. 208).

⁵⁸ R. Odent, *Le contentieux administratif*, Paris 1977, z. 1, s. 232. Zob. też F. Batailler, dz. cyt., s. 206 i 207; F. Melleray, *La Constitution...*, dz. cyt., s. 19.

⁵⁹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 33.

⁶⁰ J. Morand-Deville, dz. cyt., s. 245.

⁶¹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 33.

został wydany w celu wykonania ustawy i zgodnie z nią, rzeczywista lub domniemana wada niekonstytucyjności może być zarzucana ustawodawcy, natomiast nie władzy wykonawczej, i wobec tego nie może być wzięta pod uwagę przez sąd. (...) [Z] punktu widzenia postępowania sądowego ustawa zakrywa niekonstytucyjność, która mogłaby dotyczyć aktu administracyjnego”⁶².

W świetle orzecznictwa skutki prawne „ekranu” rodzą nie tylko ustawy rozumiane jako akty normatywne parlamentu uchwalone w toku przewidzianego do tego postępowania legislacyjnego oraz promulgowane przez prezydenta. Ekranem ustawodawczym może stać się każdy akt o moc ustawy, nawet jeśli pochodzi od organu władzy wykonawczej. Dotyczy to aktów ustawodawczych przyjętych przez organy państwa Vichy⁶³, ordonansów Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz Rządu Tymczasowego Republiki Francuskiej⁶⁴, ordonansów wydanych w okresie przejściowym na podstawie art. 92 Konstytucji z 1958 r.⁶⁵, środków podjętych przez prezydenta na mocy specjalnych pełnomocnictw wynikających z art. 16 Konstytucji w sprawach zastrzeżonych do materii ustawowej⁶⁶, a także ordonansów rządowych wydanych na zasadach określonych w art. 38 Konstytucji i zatwierdzonych na mocy ustawy zatwierdzającej parlamentu⁶⁷.

⁶² G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 453 i 454.

⁶³ Zob. wyrok z dnia 22 marca 1944 r. w sprawie *Vincent*, w którym Rada Stanu przypominała, że „akty pochodzące od organów sprawujących władzę ustrojodawczą lub władzę ustawodawczą (*autorités investies du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif*) nie mogą stanowić przedmiotu skargi na nadużycie władzy [kierowanej do] Rady Stanu”. Dotyczy to przede wszystkim „ustawy” przyjętej przez szefa rządu po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Gabinetowej, a więc zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach aktów konstytucyjnych z 1942 r. ustanowionych przez głowę państwa na podstawie upoważnień wynikających z uchwały Zgromadzenia Narodowego z dnia 10 lipca 1940 r.

⁶⁴ Zob. wyrok z dnia 22 lutego 1946 r. w sprawie *Botton*, w którym Rada Stanu wskazała, że przedmiotem skargi na nadużycie władzy nie może być ordonans Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, który został wydany „w wykonaniu władzy ustawodawczej” (*dans l'exercice du pouvoir législatif*).

⁶⁵ Zob. wyrok RS z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky* (nr 46922): ordonans wydany przez rząd na mocy upoważnienia zawartego w art. 90 Konstytucji „nie ma charakteru aktu, jaki mógłby być kwestionowany przed Radą Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy”, ponieważ ordonans ten został wydany „w wykonaniu władzy ustawodawczej”. Nie może zostać zatem oceniony pod kątem zgodności z konstytucyjnymi zasadami rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny (art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji). Zob. też wyroki RS: z dnia 17 lutego 1978 r. w sprawie *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure* (nr 02671) i z dnia 10 lutego 1997 r. w sprawie *Syndicat de la magistrature* i in. (nr 105329).

⁶⁶ Tak w przywoływanym już wyroku ZO RS z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens* i in. (nr 55049).

⁶⁷ Zob. np. wyrok z dnia 7 lutego 1994 r. w sprawie *Ghez* (nr 84933), w którym Rada Stanu stwierdziła, że uchwalenie ustawy zatwierdzającej ordonans po wniesieniu skargi na nadużycie władzy skierowanej przeciw temu ordonansowi czyni zarzuty „bezpředmiotowymi” (*sans objet*).

Ingerencja aktu ustawodawczego w sferę relacji między normą podstawową i normą konstytucyjną rodzi negatywne konsekwencje, które wykraczają poza ramy postępowania sądowoadministracyjnego. Brak kompetencji sądu zwyczajnego do badania konstytucyjności ustawy stanowiącej podstawę działania administracji (oraz do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej) skutkuje w praktyce tym, że ustawa, która nie została zakwestionowana przez Radę Konstytucyjną (co z powodu ograniczonej kognicji tego organu należy do reguły), staje się „niekwestionowalna” (*irréprochable*) na etapie stosowania prawa⁶⁸. „Niekwestionowalny” staje się w efekcie również akt administracyjny wydany na podstawie tej ustawy i zgodny z jej treścią. Jak trafnie zauważa F. Batailler, obowiązywanie ustawy „paraliżuje” działanie zasady nadrzędności konstytucji w stosunku do aktów administracyjnych. Wystąpienie ekranu ustawodawczego powoduje, że sąd administracyjny musi odmówić kontroli konstytucyjności aktu administracyjnego. W takim wypadku norma konstytucyjna nie znajduje pierwszeństwa ani przed normą ustawową, ani nawet przed normą podstawową (reglamentacyjną), gdyż sąd nie ma kompetencji do oceny konstytucyjności ani ustawy, ani aktu wykonawczego⁶⁹. Zasada nadrzędności Konstytucji staje się koncepcją teoretyczną, niemającą umocowania w praktyce działania instytucji państwa. Jednostka zostaje bowiem pozbawiona możliwości dochodzenia przed sądem poszanowania wymagań konstytucyjnych przez organy władzy publicznej. Rząd zaś, żeby uwolnić się od ograniczeń konstytucyjnych, może podjąć próbę forsowania ustawy „przysłaniającej” niekonstytucyjność ordonansu lub dekretu i wyłączającej je w tym zakresie spod jurysdykcji sądu administracyjnego⁷⁰. Ekran ustawodawczy osłabia zatem efektywność ochrony sądowej konstytucyjnych wolności i praw⁷¹ a także przekreśla

⁶⁸ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 548. Teza ta wymaga jednak pewnego uściślenia po wejściu w życie procedury następczej kontroli konstytucyjności ustaw w drodze pytań o konstytucyjność (art. 61-1 Konstytucji). Ustawy mogą być odtąd kwestionowane w toku postępowań przed sądami zwyczajnymi, jeśli naruszają wolności lub prawa gwarantowane przez Konstytucję. Nadal nie ma jednak możliwości podważenia *ex post* ustawy przyjętej z naruszeniem trybu ustawodawczego (kontrola proceduralna) albo konstytucyjnych reguł rozdziału materii między ustawę i akt reglamentacyjny (kontrola kompetencyjna).

⁶⁹ F. Batailler, dz. cyt., s. 206 i 207.

⁷⁰ W praktyce nie tak wcale rzadko przyjmowane są ustaw o konwalidacji aktów administracyjnych (*lois de validation*).

⁷¹ Zob., spośród wielu, wyrok z dnia 11 marca 1998 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 177922). Przedmiotem zaskarżenia była decyzja ministra o odmowie przyznania kobiecie pełniącej służbę wojskową świadczenia (*indemnité pour charges militaires*) wypłacanego „szefowi rodziny” (*chef de famille*) z tytułu tej służby. Rada Stanu odrzuciła skargę, wskazując, że decyzja ministra była zgodna z przepisem ustawy,

rygoryzm mechanizmu podziału kompetencji prawodawczych między ustawę i akt reglamentacyjny (art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji)⁷². Jednakże, jak podkreśla Rada Stanu, rozszerzenie właściwości sądu o kontrolę konstytucyjności ustawy może być wyłącznie decyzją ustrojodawcy⁷³.

Niezależnie od ewentualnej decyzji ustrojodawcy należy pamiętać o tym, że teoria ekranu ustawodawczego pozostaje wyjątkiem od zasady kontroli zgodności aktów władzy administracyjnej z wymaganiami konstytucyjnymi⁷⁴, wobec czego powinna być rozumiana i stosowana w sposób ścisły. Przede wszystkim wynikające z niej ograniczenia zakresu kognicji sądu administracyjnego nie mają zastosowania w sprawach dotyczących kontroli aktów reglamentacyjnych o charakterze samoistnym, wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności, sąd stosuje sankcję prawną polegającą na uchyleniu takiego aktu ze skutkiem *ex tunc* (*annulation*). Jeśli chodzi natomiast o akty wykonawcze, to, po pierwsze, ekran ustawodawczy nie powstanie w sytuacji, w której ustawa ma charakter blankietowy czy ramowy (*dispositions-cadres*)⁷⁵. Jeśli parlament ograniczy się do przyznania rządowi upoważnienia do uregulowania danego zagadnienia, nie unormowawszy wcześniej choćby ogólnych ram regulacji ani nie sprecyzowawszy wytycznych co do treści przepisów wykonawczych i sposobu ich ustanowienia, taka delegacja nie uchroni rządu przed negatywnym

natomiast „nie należy do sądu administracyjnego kontrola konstytucyjności [tego przepisu ustawy] w szczególności w świetle zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet”.

⁷² W szczególności w toku postępowania sądowoadministracyjnego Rada Stanu odrzuca zarzuty, które zmierzają do wykazania niekonstytucyjności aktu administracyjnego z tego powodu, że ustawa stanowiąca podstawę jego wydania ingeruje w materię należącą „z natury” do materii reglamentacyjnej (*domaine réglementaire*). Zob., spośród wielu, wyroki ZO RS z dnia 27 października 1989 r. w sprawach *Cottrel* (nr 95511) oraz *Fédération C.G.T. des services publics* (nr 95714).

⁷³ Zob. zarządzenie RS z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie *Mireille X.* (nr 278294), którym Rada Stanu odrzuciła wniosek – złożony w trybie *référé-suspension* – o zawieszenie stosowania ustawy do czasu rozstrzygnięcia pytania prejudycjalnego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oprócz innych zarzutów skarżąca podnosiła, że przepisy prawa nie przewidywały postępowania, w którym mogłaby zakwestionować bezpośrednio przed Radą Konstytucyjną przepisów ustawowych, jakie – jej zdaniem – naruszają zasady proporcjonalności i równości. Orzekając na gruncie stanu prawnego sprzed wejścia w życie reformy ustrojowej z 2008 r., Rada Stanu wskazała, że zarówno z treści art. 61 Konstytucji, jak i z dokumentów dotyczących prac konstytucyjnych w 1958 r. wynika, że „rozwiązania w ten sposób przyjęte wykluczają kontrolę konstytucyjności ustawy na etapie jej stosowania; taki stan prawny nie jest jednakże pod żadnym względem (*en tout état de cause*) sprzeczny z postanowieniami art. 13 [EKPC] dotyczącymi prawa do środka zaskarżenia, które nie wymagają, ani nie zakładają, aby Państwa-strony ustanowiły mechanizm kontroli konstytucyjności ustaw otwarty dla jednostek, co zresztą we francuskim prawie wewnętrznym należy do władzy ustrojodawczej”.

⁷⁴ F. Batailler, dz. cyt., s. 71; L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 22 i 23.

⁷⁵ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 25.

orzeczeniem Rady Stanu w wypadku wydania aktu naruszającego wymagania konstytucyjne⁷⁶. Przeszkodę dla kontroli konstytucyjności dekretu lub zarządzenia stanowić może jedynie treść rozwiązań materialnych zawartych w ustawie. Lakoniczność warstwy normatywnej ustawy lub jej nieprecyzyjność powoduje, że „ekran” staje się „przezroczysty” (*écran transparent*)⁷⁷, co potwierdziła Rada Stanu w wyroku z dnia 17 maja 1991 r. w sprawie *Quintin*⁷⁸. Do ograniczenia kognicji sądu dochodzi więc tylko pod warunkiem, że ustawa zawierać będzie regulację materialną, natomiast akt wykonawczy stanowić będzie – według formuły stosowanej w orzecznictwie – „dokładne wykonanie” (*exacte application*) regulacji ustawowej⁷⁹. Jeśli ustawa jest nazbyt ogólnikowa, to akt władzy reglamentacyjnej staje się w istocie aktem samoistnym⁸⁰. Po drugie, teoria ekranu ustawodawczego nie obejmuje sytuacji, w których wada niekonstytucyjności nie tkwi w treści ustawy, lecz dotyczy wyłącznie treści aktu wykonawczego. Chodzi wówczas o niekonstytucyjność samego sposobu wykonania ustawy, a nie o niekonstytucyjność ustawy. Jeśli działanie naruszające normy i zasady konstytucyjne jest działaniem dającym się „przypisać” organowi egzekutywy (a nie ustawodawcy), to nie ma przeszkód ku temu, by sąd administracyjny zapewnił pełną ochronę porządku prawnego (Konstytucji) przed tego typu działaniem⁸¹. Teoria „ekranu” nie będzie miała zastosowania m.in. w wypadku, gdy Rada Konstytucyjna orzeknie o zgodności ustawy przy zastrzeżeniu określonego jej rozumienia (*réserve d’interprétation*), jednakże w procesie wykonywania tej ustawy organ władzy

⁷⁶ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 34; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 454.

⁷⁷ Pojęcie użyte przez komisarza rządowego R. Abrahama w konkluzjach do sprawy *Quintin* (tenże, *Le contrôle de constitutionnalité opéré par le juge administratif et la théorie de la « loi-écran »*. *Conclusions sur Conseil d’État, 17 mai 1991, Quintin*, RDP z 1991, nr 5, s. 1429-1432). Zob. też uwagi L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 25 i 26.

⁷⁸ Nr 100436. Rada Stanu dokonała oceny zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony własności przepisów aktu reglamentacyjnego, które określały przesłanki odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Przepisy te ustanowione były na mocy upoważnienia zawartego w kodeksie budowlanym, które zobowiązywało rząd do wskazania „ogólnych norm (*règles générales*), jakie będą miały zastosowanie poza produkcją rolną w dziedzinie użytkowania gruntów”. Zob. też wyrok RS z dnia 10 października 1997 r. w sprawie *Fédération nationale des experts-comptables* (nr 178956).

⁷⁹ Zob. np. wyrok RS z dnia 3 grudnia 1980 r. w sprawie *Syndicat national de l’enseignement supérieur* (nr 15026).

⁸⁰ Zob. uwagi S. Leroyer, dz. cyt., s. 618 i 619.

⁸¹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 548.

administracyjnej wyda akt, opierając się na wykładni niezgodnej z treścią decyzji Rady Konstytucyjnej⁸².

2. Instrumenty uchylecia się od skutków niekonstytucyjnej ustawy

Niezależnie od podtrzymywanej tezy o braku kompetencji sądu administracyjnego do oceny konstytucyjności ustawy będącej podstawą wydania aktu administracyjnego, Rada Stanu wypracowała w orzecznictwie instrumenty, które pozwalałyby – przynajmniej w pewnym stopniu – uchylić się od negatywnych skutków niekonstytucyjności ustawy. Instrumentów takich poszukiwała także doktryna. Nie jest zatem tak, że ustawa jest aktem całkowicie „nietykalnym” dla sądu administracyjnego.

2.1. Kompetencja do badania „istnienia” aktu ustawodawczego

Zgodnie z zasadą ogólną prawa procesowego do kompetencji sądu orzekającego w określonej sprawie należy ustalenie całokształtu stanu normatywnego relatywnego dla tej sprawy. Ma to istotne znaczenie zarówno dla stwierdzenia własnej kognicji, jak i dla ustalenia spektrum wzorców oceny aktu lub czynności, które zostały poddane kontroli. Przedmiotem tych ustaleń są w sposób nieunikniony ustawy stanowiące podstawowy element systemu prawnego. Rada Stanu bada przede wszystkim, czy ustawa została faktycznie ogłoszona we właściwym dzienniku publikacyjnym (*Journal officiel*), gdyż to warunkuje jej stosowalność⁸³. Weryfikuje ponadto, czy upłynął termin spoczywania ustawy (*vacatio legis*), a także czy ustawa nie została uchylona (choćby w sposób dorozumiany) w związku z uchwalonymi zmianami legislacyjnymi⁸⁴. Bogate jest też orzecznictwo dotyczące oceny prawidłowości (i skuteczności) sprostowania tekstu aktu normatywnego w dzienniku publikacyjnym⁸⁵.

⁸² Tamże, s. 548.

⁸³ Zasada, że możliwość zastosowania ustawy zależy od jej publikacji w Dzienniku Urzędowym, została wyrażona wprost przez Radę Stanu w wyroku z dnia 13 grudnia 1957 r. w sprawie *Barrot*.

⁸⁴ Zob. np. wyrok RS z dnia 1 kwietnia 1960 r. w sprawie *Guanter*.

⁸⁵ Rada Stanu uznaje za wiążące sprostowania dotyczące strony formalno-redakcyjnej, jednocześnie odmawiając skuteczności sprostowaniom zmieniającym treść aktu normatywnego. Zob. wyroki RS z dnia 29 czerwca 1934 r. w sprawie *Rennes*, z dnia 9 marca 1936 r. w sprawie *Ministre des Finances*, z dnia

Wątpliwości wzbudziła kwestia dopuszczalności dokonywania przez sądy zwyczajne (w tym Radę Stanu) tzw. kontroli istnienia ustawy (*contrôle de l'existence de la loi*). Chodzić miałoby o ustalenie, czy akt, który posiada zewnętrzne cechy ustawy, jest rzeczywiście „ustawą” w rozumieniu konstytucyjnym, a w konsekwencji, czy ustawa – jako taka – w ogóle istnieje w sensie prawnym (*existence juridique de la loi*). Orzecznictwo sądów powszechnych z XIX w. nie było jednoznaczne. W wyroku Izby Karnej z dnia 18 *fructidor* roku V Trybunał Kasacyjny uznał, że tylko organ władzy wykonawczej (wówczas Dyrektoriat) otrzymał konstytucyjne upoważnienie do promulgowania ustaw i tylko on odpowiada za wykonanie tego zadania, wobec czego inne organy władzy państwowej – zobowiązane do przestrzegania ustawy – „nie mają prawa decydować o tym, że akt, który został przekazany przez Dyrektoriat jako ustawa, nie ma takiego charakteru, chyba że o braku takiego charakteru wypowiedziałoby się ciało ustawodawcze (*sauf dénonciation par le corps législatif*)”⁸⁶. Innymi słowy, o „istnieniu” ustawy rozstrzyga organ władzy wykonawczej w momencie dokonywania promulgacji, natomiast sąd zwyczajny nie jest uprawniony do ingerencji w tę sferę, ponieważ należy ona do domeny kompetencyjnej egzekutywy. W uzasadnieniu wyroku Izby Karnej z dnia 11 maja 1833 r. w sprawie *Paulin*, Sąd Kasacyjny zawarł formułę, zgodnie z którą: „(...) ustawa rozpatrzona oraz promulgowana zgodnie z formalnymi wymaganiami konstytucyjnymi (*dans les formes constitutionnelles*) przewidzianymi w Karcie [tj. Karcie Konstytucyjnej z dnia 14 sierpnia 1830 r.] stanowi normę prawną wiążącą sądy i nie może być przed nimi kwestionowana ze względu na niekonstytucyjność”. Ten fragment uzasadnienia sugeruje z kolei, że aby określona ustawa mogła być uznana za normę prawną wiążącą sąd i niedającą się podważyć przed sądem, sąd musi wpięrw ustalić, że została ona rozpatrzona przez parlament a następnie promulgowana przez organ władzy wykonawczej „zgodnie z formalnymi wymaganiami” przewidzianymi przez akt konstytucyjny. Tym samym ustalenie, że ustawa „istnieje” i ma charakter wiążący, poprzedzić musi kontrola formalno-proceduralna. Z tej perspektywy

21 grudnia 1945 r. w sprawie *Ministre des Finances* oraz z dnia 23 grudnia 1954 r. w sprawie *Chambre syndicale des Fabricants français de balais de paille de Sorgho*.

⁸⁶ Przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 167 i 168.

kontrola poszanowania norm konstytucyjnych dotyczących kompetencji prawodawczej i trybu prawodawczego nie stanowiłaby „kontroli konstytucyjności” (w sensie ścisłym), lecz kontrolę tego, czy ustawa jako taka w ogóle „istnieje” w sensie konstytucyjnym⁸⁷. Badanie przez sąd, czy zachowane zostały wymagania formalno-proceduralne, mieściłoby się w ramach czynności mających na celu ustalenie stanu normatywnego znajdującego zastosowanie do rozstrzygnięcia sprawy oraz dokonanie kwalifikacji prawnej aktów, które składają się na ten stan normatywny – a zatem czynności, które należą do czynności normalnie podejmowanych przez sąd (*ex officio*). Takie ujęcie ani nie naruszałoby, ani nie modyfikowałoby zasady ustrojowej, zgodnie z którą sądy powszechne są organami zobowiązanymi do zapewnienia poszanowania (wykonania) ustawy. W takim wypadku bowiem sąd dokonywałby tylko formalnego ustalenia, że istnieje „prawdziwa ustawa” (*loi véritable*), jaką może być jedynie akt przyjęty przy zachowaniu formalno-proceduralnych wymagań o charakterze konstytucyjnym⁸⁸.

W praktyce orzecniczej sądy powszechne ostrożnie podchodzą do kwestii kontroli bytu prawnego ustawy. Uznają się za niewłaściwe zwłaszcza do kontroli poszanowania przez izby parlamentu konstytucyjnych norm kompetencyjnych i proceduralnych, które determinują tok procesu ustawodawczego. Sąd Kasacyjny stoi na stanowisku, że „nie należy do władzy sądowej kontrolowanie procedury zastosowanej przez parlament”⁸⁹. Jak wskazuje F. Batailler, sądy w istocie ograniczają się do badania, czy akt, określany jako „ustawa”, został przyjęty przez parlament. Dowodem na istnienie ustawy jest fakt dokonania przez parlament

⁸⁷ Kontrolę „istnienia” ustawy i kontrolę konstytucyjności ustawy (*sensu stricto*) odróżniał w swoich konkluzjach do sprawy *Paulin* Prokurator Generalny przy Sądzie Kasacyjnym H. Voysin de Gartempe, który stwierdził, że „ponieważ ustawa może mieć charakter ustawy jedynie wówczas, gdy została ona uchwalona przez trzy władze [tj. króla, Izbę Parów i Izbę Deputowanych] zgodnie z Kartą, to pewne jest, że jeśli Wam przedstawią akt przyozdobiony tytułem «ustawa», a który nie został uchwalony w sposób konstytucyjny (*vote constitutionnellement*), to w rzeczywistości nie będzie ustawy. Tytuł ten należy wyłącznie do aktu pochodzącego od trzech członków władzy ustawodawczej; w tym sensie istnieją tylko ustawy konstytucyjne (*lois constitutionnelles*). Ale jeśli postawić pytanie, czy mogą istnieć ustawy albo przepisy ustaw niekonstytucyjne w tym sensie, że te ustawy albo te przepisy ustaw byłyby sprzeczne z Kartą, to nie twierdziłbym, że nie [istnieją], gdyż oznaczałoby to, że opowiadam się za nieomylnością (*infaillibilité*) [ustawodawcy], lecz to nie do was, Panowie, należałoby orzekanie o wytworze ustawodawcy, gdyż do sądów należy stosowanie ustaw, jakkolwiek złe by one nie były, póki nie zostaną one zmienione” (przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 168).

⁸⁸ F. Batailler, dz. cyt., s. 168.

⁸⁹ Teza ta została wprost wyrażona w wyroku Sąd Kasacyjny z dnia 22 października 1903 r. w sprawie *Rouaux* i zachowuje aktualność do chwili obecnej.

czynności prawodawczej. Jeśli akt pochodzi od organu ustawodawczego, to należy uznać go za ustawę. Za ustawę nie będzie mógł być zaś uznany akt, który nie został ustanowiony przez organ konstytucyjnie uposażony we władzę ustawodawczą. Tym samym dla dokonania kwalifikacji tekstu prawnego jako ustawy wystarczy stwierdzenie (na poziomie faktów), że tekst został rozpatrzony i przyjęty przez izby, a więc że istnieje w sensie faktycznym (*un simple contrôle d'existence matérielle*). Chodzi o faktyczną interwencję organu ustawodawczego, a nie o ocenę, czy interwencja została dokonana poprawnie w sensie prawnym. Sąd nie może badać, czy procedura rozpatrzenia i przyjęcia aktu przez izby przebiegła zgodnie z wymaganiami formalnymi wynikającymi z konstytucji. Zgodnie z zasadą podziału władz (tak jak rozumie się ją we francuskiej tradycji ustrojowej) rolą sądów nie jest dokonywanie oceny czynności prawodawczej parlamentu, ani jej wyniku (wytworu). O ile dokonanie przez sąd ustalenia, czy ustawa „istnieje” w tym sensie, że w przestrzeni prawnej pojawiał się akt rozpatrzony i przyjęty przez ustawodawcę, nie stanowiłoby naruszenia suwerenności parlamentu, o tyle ocena, czy ustawodawca poprawnie skorzystał z procedury przewidzianej w konstytucji, godziłaby w tę suwerenność⁹⁰.

Stanowisko sądów administracyjnych w odniesieniu do kwestii dopuszczalności kontroli poszanowania wymagań formalnym, jakie warunkują „istnienie” ustawy (wytworu czynności prawodawczej), jest bardzo zbliżone do stanowiska sądów powszechnych. Jeszcze w XIX-wiecznej praktyce odnotować można wypadki, kiedy Rada Stanu odmówiła wyegzekwowania treści przepisów ujętych w „pozornej” ustawie. Jako kluczową dla tego zagadnienia przywołuje się najczęściej decyzję z dnia 2 grudnia 1854 r. w sprawie *Massois*⁹¹, w której Rada Stanu merytorycznie rozpatrzyła zarzut, że ustawa będąca podstawą wydania zaskarżonego aktu została uchwalona z naruszeniem procedury, uznając, że ustawa ta „uchwalona [została] przez izby ustawodawcze, promulgowane i ogłoszona zgodnie z konstytucyjnymi wymaganiami formalnymi (*suivant les formes constitutionnelles*)”. Komentując wyrok w sprawie *Arrighi*, Ch. Eisenmann

⁹⁰ Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 168 i 169 (wraz z przywołanym orzecznictwem sądów powszechnych).

⁹¹ Sprawę *Massois*, jako swoisty precedens pozwalający Radzie Stanu na dokonywanie oceny „istnienia” aktu ustawodawczego, przywołuje J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 129.

dopatrywał się w decyzji z 1854 r. przykładu wstępnej, zewnętrznej kontroli (*contrôle externe*) konstytucyjności ustawy⁹², czy – jak to ujmuje obecnie J.-M. Sauvé – „kontroli konstytucyjności czynności prawodawczej” (*contrôle de la constitutionnalité de l’opération législative*)⁹³. Miałaby ona stanowić pierwszy etap kontroli konstytucyjności w ścisłym słowa znaczeniu. W 1933 r. J. Barthélemy i P. Duez stwierdzali, że sądy zwyczajne nie posiadają kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw (choćby pośrednio, kiedy podnoszony jest przez stronę zarzut niekonstytucyjności podstawy prawnej kwestionowanego aktu), niemniej mają możliwość „odmówić zastosowania ustawy nieistniejącej (*loi inexistante*). Ustawa niekonstytucyjna nie jest tymczasem ustawą nieistniejącą, lecz tylko ustawą nieważną (*loi nulle*)”⁹⁴. Należy zatem odróżnić dwa rodzaje kontroli. „Kontrola istnienia ustawy (*contrôle de l’existence de la loi*) – dopuszczalna przed sądami francuskimi – może obejmować tylko poprawność zewnętrzną (*régularité externe*) ustawy, lecz nie jej treść. Zakres [kontroli „istnienia” ustawy] jest więc węższy niż kontroli konstytucyjności”⁹⁵. Autorzy podjęli także próbę wskazania kryteriów, na podstawie których sąd mógłby stwierdzić brak bytu prawnego ustawy. Uwzględniając treść postanowień ustaw konstytucyjnych z 1875 r., do „elementów konstytucyjnych dla istnienia ustawy” zaliczyli okoliczności: 1) tekst musi być przyjęty przez obie izby w jednakowym brzmieniu; 2) akt musi zostać promulgowany przez prezydenta; 3) – gdy chodzi o ustawę budżetową – akt musi być przyjęty najpierw przez Izbę Deputowanych⁹⁶. Zdaniem autorów, akty konstytucyjne mogą przewidywać ponadto wymagania niemające istotnego charakteru (*critères essentiels* lub *constitutifs*). W razie uchybienia takim wymaganiom przez ustawodawcę sąd zwyczajny nie ma możliwości odmówić zastosowania ustawy⁹⁷. Za dopuszczalnością „kontroli istnienia” ustawy – określanej też jako „kontrola konstytucyjności zewnętrznej” (*contrôle de*

⁹² Stanowisko Ch. Eisenmanna przywołuję za S. Leroyer, dz. cyt., s. 619.

⁹³ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 129.

⁹⁴ J. Barthélemy, P. Duez, dz. cyt., s. 221.

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ Tamże, s. 222.

⁹⁷ Tamże.

constitutionnalité extrinsèque) – opowiadał się również w 1926 r. P. Laroque (który w późniejszym okresie objął stanowisko członka Rady Stanu)⁹⁸.

W warunkach ustrojowych V Republiki stanowisko na temat dopuszczalności kontroli „istnienia” ustawy zostało *implicite* potwierdzone przez Radę Stanu w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 1 lipca 1960 r. w sprawie *F.N.O.S.S.* i *Fradin*, w którym uchyliła ordonans wydany formalnie na podstawie art. 92 Konstytucji z 1958 r. przez Prezydenta Republiki pozostającego na urzędzie do dnia 8 stycznia 1959 r. Art. 92 Konstytucji powierzał rządowi – w terminie 4 miesięcy liczonych od dnia wejścia w życie Konstytucji – podjęcie wszelkich środków niezbędnych dla ustanowienia instytucji Republiki w drodze ordonansów mających moc ustawy. Ordonans pochodzący od organu nieuprawnionego nie mógł być uznany przez sąd administracyjny za akt ustawodawczy. W konkluzjach do sprawy *F.N.O.S.S.* i *Fradin* komisarz rządowy G. Braibant przypominał, że „akty o mocy ustawowej nie mogą co do zasady być przedmiotem skargi (...). Niemniej zawsze dopuszczaliście możliwość kontroli istnienia takich aktów: przede wszystkim ich istnienia w wymiarze faktycznym (*existence matérielle*), (...), ale także ich istnienia w wymiarze prawnym (*existence juridique*), czyli ich istnienia jako ustawy – i w tym zakresie nie czuliście się związani tytułem tekstu, jego wstępem, jego sformułowaniami, czyli – w skrócie – jego cechami zewnętrznymi (*apparences*)”⁹⁹. W szczególności „jeśli akt rzekomo ustawodawczy nie został przyjęty i podpisany przez organ właściwy, to musi on być – nawet z urzędu – zdyskwalifikowany (*disqualifié*) przez sąd. W sposób oczywisty nie może być [ten akt] traktowany jako pochodzący od organu wyposażonego we władzę stanowienia ustaw”¹⁰⁰.

Komentując wyrok w sprawie *F.N.O.S.S.* i *Fradin*, F. Batailler stwierdza, że sąd zwyczajny ma kompetencję do kontroli zewnętrznej aktu ustawodawczego tylko w zakresie, w jakim jest to konieczne dla ustalenia, czy akt w ogóle istnieje. „Kontrola istnienia” ustawy, rozumiana jako dokonanie przez sąd zwyczajny

⁹⁸ Przywołuję za J. Massot, uwagi do at. 10, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 393.

⁹⁹ Przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 177.

¹⁰⁰ Przywołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 178.

samodzielnej kwalifikacji tekstu jako aktu ustawodawczego¹⁰¹, ma charakter węższy niż kontrola formalna *sensu stricto*. Obejmuje kontrolę poszanowania wymagań o charakterze istotowym (*formalités substantielles*), od których zależy byt prawny aktu ustawodawczego. Naruszenie tej rangi wymagań prowadzi do „wynaturzenia” aktu – pozbawia go charakteru „ustawy” w rozumieniu konstytucyjnym, a tym samym uchyla przeszkody wynikającej z zakazu kontroli aktów o mocy ustawy. Jeśli natomiast kontrola taka miałaby objąć wymagania, które nie warunkują bytu prawnego aktu ustawodawczego – czyli wymagania, których zachowanie nie jest warunkiem *sine qua non* bytu ustawy (*formalités accessoires*) – to zastosowanie znajduje zasada ogólna, że sądy nie są powołane do oceny prawidłowości (konstytucyjności) czynności prawodawczych (i ich wytworów) ustawodawcy. Kontrola „istnienia” aktu ustawodawczego nie obejmuje rzecz jasna również kontroli tego aktu pod względem materialnym (kontrola „wewnętrzna”), czyli oceny zgodności treści aktu z normami materialnymi konstytucji¹⁰².

Tezy powyższe podzielają inni przedstawiciele doktryny. G. Vedel oraz P. Delvolvé stwierdzają, że „[s]ąd administracyjny nie ma możliwości badania konstytucyjności, to znaczy zgodności z prawem (*régularité*) ustawy. Niemniej może dokonać ustaleń co do jej istnienia”¹⁰³. Tej kompetencji sądu administracyjnego nie wyłącza kompetencja głowy państwa do promulgowania ustawy stosownie do art. 10 Konstytucji, nawet jeśli promulgacja uznawana jest za akt, „w drodze którego głowa państwa potwierdza istnienie ustawy (*atteste l'existence de la loi*) i daje organom władzy publicznej nakaz przestrzegania oraz zapewnienia przestrzegania tej ustawy”¹⁰⁴. Podobny pogląd przyjmuje R. Chapus,

¹⁰¹ F. Batailler utożsamia tzw. kontrolę „istnienia” ustawy (*contrôle d'existence*) oraz dokonanie kwalifikacji aktu (*contrôle de sa qualification juridique*). Jej zdaniem, dokonanie kwalifikacji prawnej aktu (jako ustawy) jest równoznaczne z przeprowadzeniem badania, czy ten akt, jako taki, „istnieje” w sensie prawnym. I odwrotnie, ponieważ akt nie „istnieje” w próżni (*in abstracto*), ale „istnieje” wyłącznie jako akt należący do takiej lub innej kategorii aktów normatywnych, to ustalenie jego bytu prawnego jest *ipso facto* dokonaniem jego kwalifikacji prawnej (taż, dz. cyt., s. 181).

¹⁰² Zob. tamże, s. 178-181.

¹⁰³ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 464.

¹⁰⁴ Wyrok ZO RS z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie *Commune de Montory* i in. (nr 84888). Podobnie przyjmuje Rada Konstytucyjna, której zdaniem poprzez promulgację Prezydent Republiki „poświadcza, że ustawa została w sposób zgodny z prawem procedowana i uchwalona” (decyzja RK nr 85-197 DC z dnia 23 sierpnia 1985 r., pkt 15 uzasadnienia), natomiast „promulgacja ustawa przez Prezydenta Republiki oznacza dla wszystkich organów i wszystkich właściwych służb nakaz jej bezzwłocznej publikacji” (decyzja

którego zdaniem „[d]o kompetencji sądu administracyjnego (podobnie jak do [kompetencji] sądu powszechnego) należy weryfikowanie istnienia (*vérifier l'existence*) tych aktów, a to poprzez badanie, czy – w wypadku ustaw – dekret o promulgacji został wydanych, oraz czy – w zakresie umów międzynarodowych – doszło do wydania dekretu o ratyfikacji lub podjęcia decyzji o zatwierdzeniu. (...) Jeśli chodzi o szczególny wypadek aktów ustawodawczych ustanawianych przez rząd, kontrola ich istnienia jako aktów ustawodawczych prowadzi sąd do badania, czy pochodzą [te akty] od organu wyposażonego we władzę ustawodawczą”¹⁰⁵. Ponadto, „sąd administracyjny jest właściwy do kontroli prawidłowości publikacji, od której zależy wejście w życie tak ustaw, jak i umów międzynarodowych. (...) W razie braku prawidłowej publikacji, ani ustawa (nawet ta promulgowana), ani umowa międzynarodowa (nawet ta ratyfikowana lub zatwierdzona), nie mogą wejść w życie oraz nabrać cech [aktów] wiążących i stosowalnych”¹⁰⁶. S. Leroyer dokonuje rozróżnienia między „kontrolą istnienia” ustawy, która polega na ocenie, czy spełnione są warunki stosowalności takiego aktu (*conditions de son application*), i kontrolą konstytucyjności, która polega z kolei na badaniu, czy przepisy (treść) ustawy są materialnie zgodne z normami i zasadami konstytucyjnymi. „Kontrola istnienia ustawy jest etapem wstępnym, który pozwala ustalić normę mającą zastosowanie w sprawie. Kontrola jej konstytucyjności polega na badaniu jej zawartości w porównaniu z zawartością normy podstawowej”¹⁰⁷. Jak podkreśla B. Genevois, koncepcja dopuszczalności kontroli istnienia ustawy przez Radę Stanu jest niewątpliwie środkiem ostrożności, jaki może zostać użyty w wypadku uzurpowania władzy ustawodawczej przez organ nieupoważniony¹⁰⁸.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmować miałby nie tylko ustawy (akty uchwalone przez parlament), lecz także akty o mocy ustawowej pochodzące od

RK nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r., pkt 64 uzasadnienia). Nie oznacza to jednak, jak podkreśla F. Batailler, że za ustawę mógłby zostać uznany tekst, który był co prawda „promulgowany” przez prezydenta, lecz który nie został wcześniej przyjęty przez obie izby parlamentu. Rada Stanu musiałaby potraktować taki akt jako dekret wydany przez organ władzy wykonawczej (taż, dz. cyt., s. 172), a więc samodzielnie dokonać prawnej kwalifikacji aktu.

¹⁰⁵ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 938.

¹⁰⁶ Tamże, s. 939.

¹⁰⁷ S. Leroyer, dz. cyt., s. 620.

¹⁰⁸ B. Genevois, *Le Conseil d'État n'est pas le censeur de la loi au regard de la Constitution*, RFDA z 2000, nr 4, s. 720.

organów władzy wykonawczej wyposażonych we władzę ustawodawczą na mocy konstytucji lub specjalnego upoważnienia parlamentu. W praktyce to dla tej drugiej kategorii aktów koncepcja „kontroli istnienia” ma kluczowe znaczenie. O ile Rada Stanu niezwykle ostrożnie podchodzi do kwestii dopuszczalności ingerencji w sferę aktywności parlamentu, o tyle w odniesieniu do aktów ustawodawczych egzekutywy zastrzega sobie szerszy margines oceny¹⁰⁹. Odmienność podejścia wynika ze sposobu pojmowania treści zasady podziału władz oraz pozycji sądu administracyjnego w systemie ustrojowym, którego podstawowa rola powinna sprowadzać się do ochrony konstytucji i ustawy przed niedopuszczalną ingerencją władzy wykonawczej. W wypadkach, gdy w związku z kumulacją władzy ustawodawczej i wykonawczej (*régime de confusion des pouvoirs*) zachodzi „funkcjonalna dwoistość” (*dédoublement fonctionnel*)¹¹⁰ natury organu – formalnie – egzekutywy, do sądu administracyjnego należy ocena, czy akt, wobec którego podniesione zostały zarzuty niezgodności z normą wyższego rzędu, jest aktem ustawodawczym czy aktem o charakterze podustawowym (reglamentacyjnym). Stwierdzenie bowiem, że „istnieje” akt ustawodawczy, przesądzi o braku kognicji sądu administracyjnego do rozpatrzenia skargi na nielegalność (niekonstytucyjność) takiego aktu.

Kompetencja do kontroli istnienia aktu ustawodawczego miała szczególne znaczenie w okresach przejściowych, jeśli normy konstytucyjne nie określały w sposób jednoznaczny charakteru prawnego aktu władzy wykonawczej albo gdy nie było jasne, czy akty uprzednio wydane pozostają w mocy. Wówczas do Rady Stanu należało dokonanie oceny „istnienia” (obowiązywania) aktu oraz jego kwalifikacji prawnej. W przywołanej już sprawie *Vincent*, zakończonej wyrokiem z dnia 22 marca 1944 r., Rada Stanu musiała samodzielnie ustalić status prawny „ustaw” przyjmowanych w okresie rządów Vichy. Odmówiła rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności jednej z takich „ustaw”, która została przyjęta przez szefa rządu zgodnie, zdaniem Rady, z obowiązującymi wtedy aktami konstytucyjnymi. Przypomniała też, że „akty wydane przez organy posiadające kompetencje władzy ustrojodawczej lub władzy ustawodawczej nie mogą być przedmiotem skargi na

¹⁰⁹ F. Batailler, dz. cyt., 1966, s. 180.

¹¹⁰ Tamże, s. 174 i 175.

nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*)”¹¹¹. Podobne stanowisko Rada Stanu zajęła w sprawie aktów wydanych przez Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej, uznając, że akty wydane przez ten Rząd i opublikowane w Dzienniku Urzędowym jako „ustawy” mają charakter aktów o mocy ustawowej i nie są objęte kognicją sądu administracyjnego¹¹². Stanowisko to znalazło następnie zastosowanie w sprawach dotyczących statusu prawnego ordonansów wydanych na mocy art. 92 Konstytucji z 1958 r. W wyroku z dnia 2 czerwca 1961 r. w sprawie *Groupement des commerçants industriels et patentés du canton du Blanc* Rada Stanu określiła ramy kontroli „istnienia” w odniesieniu do aktów ustawodawczych władzy wykonawczej. Dokonała samodzielnie oceny poszanowania podstawowych reguł konstytucyjnych, których naruszenie pozbawiałoby ten akt charakteru aktu ustawodawczego. O „istnieniu” aktu o mocy ustawowej przesądziło w tej sprawie to, że był wydany bez naruszenia konstytucyjnych norm kompetencyjnych. Rada Stanu oparła przy tym orzeczenie na kryterium formalnym (zawarcie w tekście Konstytucji upoważnienia do wydawania przez rząd aktów o mocy ustawy) oraz kryterium materialnym, stosownie do którego kwalifikacja aktu poddanego kontroli sądowej jako aktu ustawodawczego zależy od tego, czy akt ten faktycznie został wydany „w wykonaniu władzy ustawodawczej”¹¹³.

¹¹¹ Wyroku RS z dnia 22 marca 1944 r. w sprawie *Vincent*.

¹¹² Zob. wyroki RS: z dnia 13 listopada 1946 r. w sprawie *Vincent*, z dnia 13 grudnia 1947 r. w sprawie *Élections cantonales d'Eymes*, z dnia 9 listopada 1948 r. w sprawie *Woelky*, z dnia 11 lutego 1953 r. w sprawie *Skudlardk*, z dnia 15 grudnia 1954 r. w sprawie *Miro* oraz z dnia 14 marca 1956 r. w sprawie *Arvard*. Zob. uwagi F. Batailler, dz. cyt., s. 175 i 176.

¹¹³ „Biorąc pod uwagę, że skarżące zrzeczenie twierdzi, z jednej strony, że wskazany akt (...), który nie został podpisany przez Prezydenta Republiki, nie może być ordonansem, oraz, z drugiej strony, że ordonanse wydane na podstawie art. 92 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r. nie mogły mieć charakteru ustawodawczego z tego względu, że w okresie, w jakim zostały wydane, istniał odrębny organ ustawodawczy. Biorąc pod uwagę, co do pierwszego zarzutu, że zgodnie ze wskazanym art. 92 w terminie przewidzianym w ustępie 1 art. 91 rząd został upoważniony do podejmowania na posiedzeniu Rady Ministrów i po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, «w drodze ordonansów mających moc ustawy», środków uznanych przez niego za konieczne (...); że taka proklamacja [wyboru Prezydenta Republiki na mocy art. 6 i 7 Konstytucji z 1958 r.] miała miejsce w dniu 8 stycznia 1959 r.; że do tej daty kompetencje urzędującego głowy państwa [ostatniego prezydenta IV Republiki] były w dalszym ciągu określone przez Konstytucję z dnia 27 października 1946 r.; że ta określała w sposób wyczerpujący wypadki, kiedy Prezydent Republiki mógł uczestniczyć w wykonywaniu prerogatyw rządu; że na mocy wskazanej Konstytucji [z 1946 r.] nie należało w szczególności do głowy państwa, w razie braku odmiennych postanowień [konstytucyjnych], podpisywanie aktów o charakterze generalnym należących do kompetencji rządu; że z tego względu Prezydent Republiki, który pozostawał na urzędzie do dnia 8 stycznia 1959 r., nie miał kompetencji do podpisywania ordonansów wydawanych przez rząd na mocy przywoływanego art. 92 [Konstytucji z 1958 r.]. Biorąc pod uwagę, co do drugiego zarzutu, że z tego postanowienia [art. 92] wprost wynika, że ordonanse, o który tam mowa, zostały wydane w wykonaniu władzy ustawodawczej (*dans l'exercice du pouvoir*

2.2. Koncepcja „dorozumianej derogacji” ustawy przez akt konstytucyjny

Koncepcja „dorozumianej derogacji” (*dérogation implicite*) wpisana jest w logikę orzeczniczą, jaka uzasadnia też kontrolę „istnienia” aktu ustawodawczego. „Nie przeczy ona utrwalonemu stanowisku sądu administracyjnego o odmowie podważania (*censurer*) ustawy z powołaniem na Konstytucję, jednocześnie pozwala potwierdzić nadrzędność (*suprématie*) tej ostatniej nad aktami o mocy ustawowej, które zostały uchwalone przed jej wejściem w życie i które są z nią w sposób oczywisty sprzeczne (*manifestement contraires*)”¹¹⁴. Koncepcja „dorozumianej derogacji” ustawy lub innego aktu ustawodawczego przez późniejszy akt o charakterze konstytucyjnym opiera się na założeniu, że konstytucja w sposób nieunikniony uchyla wcześniejsze przepisy ustawowe, jeśli te stanowią inaczej niż konstytucja¹¹⁵. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o „niezgodność” materialną, czy kompetencyjną. Omawiana teoria jest dla sądów administracyjnych (i powszechnych) instrumentem pozwalającym na uchylenie się od następcej niezgodności normy ustawowej z nową normą konstytucyjną. Na jej podstawie „sąd może uznać, że nie ma obowiązku zastosowania ustawy wcześniejszej w stosunku do Konstytucji – [ustawy] która stała się nieobowiązująca (*caduque*) ze względu na fakt, że nie pozostaje już w zgodzie z Konstytucją”¹¹⁶. Innymi słowy, Rada Stanu „nie bada konstytucyjności ustawy, lecz tylko stwierdza, że wobec wejścia w życie nowej konstytucji, ustawa została w sposób dorozumiany (*implicitement*) uchylona oraz zniknęła z porządku prawnego. Skoro zniknęła z porządku prawnego, sąd nie może ocenić jej konstytucyjności, ponieważ [ustawa] już nie istnieje; nie jest już normą”¹¹⁷.

Koncepcja „dorozumianej derogacji” znalazła wyśłowienie w opinii legislacyjnej z dnia 4 *nivôse* roku VIII, w której na kanwie ustaw ograniczających prawa obywatelskie członkom rodziny królewskiej i rodzin emigrantów należących

législatif); że w konsekwencji zaskarżony ordonans nie stanowi aktu, który może być zaskarżony przed Radą Stanu w drodze skargi na nadużycie władzy (*recours pour excès des pouvoirs*) (...)”.

¹¹⁴ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 130.

¹¹⁵ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 24.

¹¹⁶ Tamże, s. 23.

¹¹⁷ J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 35. Zob. także L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 291.

do rojalistów Rada Stanu stwierdziła, że ustawy, „których tekst nie dawałby się pogodzić z tym [tekstem] Konstytucji, zostały uchylone przez sam fakt promulgacji tej Konstytucji (...), gdyż jest wieczną zasadą, że ustawa nowa powoduje uchylenie każdej wcześniejszej ustawy lub każdego postanowienia ustawy wcześniejszej sprzecznych z jej tekstem; zasada ta tym bardziej ma zastosowanie do Konstytucji, która jest ustawą podstawową dla Państwa”¹¹⁸. W okresie Restauracji kompetencja sądów zwyczajnych do stwierdzania, czy ustawa przedkonstytucyjna jest zgodna z nowym aktem konstytucyjnym i czy w związku z tym nadal obowiązuje, znajdowała podstawę w art. 68 Karty Konstytucyjnej z 1814 r. Zgodnie z tym przepisem „kodeks cywilny oraz ustawy obecnie istniejące, które nie są sprzeczne z niniejszą Kartą, pozostają w mocy aż do czasu, kiedy zostaną legalnie uchylone”. Identyczne brzmienie miał art. 59 Karty Konstytucyjnej z 1830 r. Oba postanowienia zakładały kompetencję sądów do oceny zgodności ustaw z treścią aktów konstytucyjnych uchwalonych po wejściu w życie badanych ustaw (tj. Kart z 1814 r. i 1830 r.). Do sądów należało „stwierdzenie (*constater*) uchylenia, o którym wypowiedział się ustrojodawca, i zastosowanie Konstytucji”¹¹⁹. Na tej podstawie Sąd Kasacyjny rozwinął interesujące orzecznictwo. W 1815 r. orzekł o „dorozumianej derogacji” aktu wydanego w okresie kampanii antynapoleońskiej z 1814 r., na mocy którego powoływano do życia stałą komisję wojskową. Akt był sprzeczny z wynikającym z art. 63 Karty Konstytucyjnej z 1814 r. zakazem ustanawiania komisji oraz trybunałów o charakterze nadzwyczajnym¹²⁰. W sprawie *Geoffroy* z 1832 r. Sąd Kasacyjny musiał z kolei rozstrzygnąć, czy przewidziana w dekrete cesarskim z 1811 r. możliwość pociągania osób cywilnych do odpowiedzialności karnej przed sądem wojskowym w czasie obowiązywania stanu oblężenia (*état de siège*) była zgodna z Kartą Konstytucyjną z 1830 r. Stwierdzając niezgodność dekretu w zakresie, w jakim był podstawą ścigania osób cywilnych

¹¹⁸ „[Les lois] dont le texte serait inconciliable avec celui de la Constitution ont été abrogées par le fait seul de la promulgation de cette Constitution (...) car c’est un principe éternel qu’une loi nouvelle fait cesser toute loi précédente ou toute disposition de la loi précédente contraire à son texte; principe applicable, à plus forte raison, à la Constitution, qui est la loi fondamentale de l’État” (przywołuję za C. Gueydan, dz. cyt., s. 114 i 115).

¹¹⁹ Zob. J.-J. Bienvenu, dz. cyt., s. 13 i 14; L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel*..., dz. cyt., s. 293.

¹²⁰ Wyrok Izby Karnej SK z dnia 12 października 1815 r. w sprawie *Mer*.

przed „trybunałem nadzwyczajnym”¹²¹, Sąd Kasacyjny uchylił wyrok sądu *meriti* ze względu na przekroczenie przez ten sąd kompetencji (*excès de pouvoir du juge*). Niezastosowanie przez sąd *meriti* art. 59 Karty Konstytucyjnej z 1830 r. przez odmowę ustalenia, czy akt przedkonstytucyjny nie narusza aby obowiązującej normy konstytucyjnej, stanowiło eksces kompetencyjny. Podobne rozumowanie Sąd Kasacyjny zastosował w wyroku z 1833 r. w sprawie *Paulin*, wyraźnie przy tym wskazując, że o ile sądy zwyczajne są zobowiązane do kontroli zgodności ustaw przedkonstytucyjnych z Kartą z 1830 r., o tyle kontrola zgodności ustaw późniejszych nie należy już w ich jurysdykcji¹²².

Koncepcja „dorozumianej derogacji” jest stale obecna w praktyce orzeczniczej z okresu V Republiki¹²³. Rada Stanu uznaje, że ocena, czy wejście w życie nowego aktu konstytucyjnego lub jego częściowej zmiany skutkuje uchYLENIEM niektórych przepisów ustawowych, należy do kognicji sądów administracyjnych¹²⁴. Zasadnicze znaczenie dla tej praktyki miał wyrok z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky*. Problem dotyczył dopuszczalności uregulowania w dekrete znamion wykroczenia oraz wysokości grożących kar. Art. 4 napoleońskiego kodeksu karnego – w brzmieniu ustalonym przez ustawę

¹²¹ W wyroku Izby Karnej z dnia 29 czerwca 1832 r. w sprawie *Geoffroy* Sąd Kasacyjny uznał, że dekret cesarski z dnia 24 grudnia 1811 r. był co do zasady zgodny z Kartą Konstytucyjną z 1830 r. w tym sensie, że Karta nie regulowała kwestii dotyczących stanu obłączenia. Jednakże w zakresie, w jakim dekret przewidywał możliwość pociągania osób cywilnych do odpowiedzialności przed sądem wojskowym, naruszał on gwarancję do bycia sądzonym przez „sąd naturalnie właściwy” (*juge naturel*), wynikającą z zakazu ustanawiania trybunałów nadzwyczajnych, który był wprost wysłowny w art. 54 Karty.

¹²² W sprawie *Paulin*, zakończonej wyrokiem Izby Karnej z dnia 11 maja 1833 r., Sąd Kasacyjny ocenił zarzut niezgodności z Kartą Konstytucyjną z 1830 r. przepisów ustawy z dnia 25 marca 1822 r. o odpowiedzialności karnej za rozpowszechnianie w prasie niezgodnych z prawdą sprawozdań z posiedzeń (*comptes rendus d'audience*), które zostały utrzymane w mocy na podstawie ustawy z dnia 8 października 1830 r. Sąd Kasacyjny stwierdził, że o ile byłby uprawniony do kontroli zgodności ustawy z 1822 r., jako że w takim wypadku nie czyniłby on nic innego, niż rozstrzygałby o zakresie skutku derogacyjnego nowego aktu konstytucyjnego, o tyle kontrola zgodności w odniesieniu do ustawy z 1830 r., a więc ustawy uchwalonej po wejściu w życie Karty Konstytucyjnej z 1830 r., jest poza jego kognicją. „Ustawa z dnia 8 października [1830 r.], rozpatrzona i opublikowana zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi (*formes constitutionnelles*) przewidzianymi przez Kartę, stanowi dla sądów prawo (*norme*) i nie może być przed nimi kwestionowana z uwagi na niekonstytucyjność”.

¹²³ Zob. E. Carpentier, J. Trémeau, *La confrontation de la loi à la Constitution par le juge ordinaire. Que pensez-vous ? A propos de CE, ord. réf., 21 nov. 2005, Boisvert, et CE, Ass., 16 déc. 2005, Syndicat national des huissiers de justice*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 553-579; S. Ferrari, *De l'art du trope l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel*, RFDC z 2010, nr 83, s. 497-521; C. Landais, F. Lenica, *L'abrogation implicite dans la jurisprudence récente du Conseil d'État*, AJDA z 20.01.2006, s. 357-360.

¹²⁴ S. Leroyer, dz. cyt., s. 620. Nie ulega wątpliwości, że do kognicji sądu administracyjnego należy też stwierdzenie, czy wejście w życie nowej normy konstytucyjnej nie uchyliło wcześniejszego aktu podstawowego (dekretu). Zob., spośród wielu, wyroki ZO RS: z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Butin* (nr 36128) oraz z dnia 22 stycznia 1988 r. w sprawie *Association « Les cigognes »* (nr 80936).

z dnia 12 lutego 1810 r. – wykluczał taką możliwość, ustanawiając zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych niezależnie od tego, czy stanowią one miałyby zbrodnię (*crimes*), występki (*délits*) czy wykroczenia (*contraventions*). Jednakże art. 34 Konstytucji z 1958 r. zastrzega formę ustawy tylko w odniesieniu do zbrodni i występków, co znaczyłoby, że stosownie do art. 37 ust. 1 Konstytucji określenie znamion występków oraz wysokość kar za ich popełnienie należy do sfery władzy reglamentacyjnej¹²⁵. Rada Stanu uznała, że art. 4 kodeksu karnego z 1810 r. jest niezgodny (*incompatible*) z postanowieniami art. 34 i art. 37 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r. w zakresie, w jakim przewiduje, że żadne wykroczenie nie może podlegać karom, jakie nie zostałyby określone przez ustawę, wobec czego należy art. 4 kodeksu karnego z 1810 r. traktować jako w tym zakresie uchylony (*abrogé*)¹²⁶. Art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1958 r. spowodowały też – jak wskazała Rada Stanu m.in. w wyroku z dnia 3 lutego 1999 r. w sprawie *Nodière*¹²⁷ – uchylenie upoważnień zawartych w ustawie z 1948 r. o poprawie sytuacji ekonomicznej i finansowej państwa, która dawała rządowi umocowanie do zmiany w razie potrzeby przepisów ustawowych. W wyroku z dnia 7 grudnia 1973

¹²⁵ Należy przy tym zauważyć, że art. 8 Deklaracji z 1789 r. stanowi, że „ustawa może ustanowić kary ściśle i oczywiście konieczne (*peines strictement et évidemment nécessaires*), i nikt nie może być karany inaczej niż na podstawie ustawy uchwalonej i promulgowanej przed popełnieniem przestępstwa (*délit*) oraz zastosowanej w sposób zgodny z prawem (*légalement*)”. W wyroku w sprawie *Société Eky* Rada Stanu wyraziła pogląd, że twórcy Konstytucji – zawężając w art. 34 Konstytucji zakres materii ustawowej do kwestii określenia znamion zbrodni i występków – musieli zakładać, że poza kompetencją ustawodawcy jest określenie znamion wykroczeń i wysokości groźących za nie kar. Zdaniem Rady Stanu, „tym samym [twórcy Konstytucji] zamierzali uchylić wyjątkowo w tym zakresie ogólną zasadę wyrażoną w art. 8 Deklaracji Praw”. Skoro poprzez art. 34 Konstytucji z 1958 r. ustrojodawca uchylił (zakresowo) art. 8 Deklaracji z 1789 r. mającej moc konstytucyjną, to tym bardziej mógł uchylić (zakresowo) art. 4 kodeksu karnego mającego moc ustawową.

¹²⁶ Podobnie w wyroku z dnia 2 października 1981 r. w sprawie *M'Bodj* (nr 17721), w którym ocena zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego dekretu wymagała oceny – w świetle art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji – art. 470 kodeksu karnego, który stanowił, że „sądy właściwe w sprawach o wykroczenia (*tribunaux de police*) mogą ponadto, w wypadkach określonych przez ustawę, orzec przepadek (*confiscation*) rzeczy uzyskanych lub wytworzonych w drodze wykroczenia albo materiałów lub narzędzi, które posłużyły lub miały posłużyć do popełnienia wykroczenia”. Przypomniawszy, że w świetle art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji materia wykroczeń należy do władzy reglamentacyjnej, Rada Stanu stwierdziła, że „słowa «w wypadkach określonych przez ustawę», które figurują w przywołanym art. 470 kodeksu karnego, muszą być uznawane za uchylone”. To umożliwiło Radzie Stanu dokonanie kontroli dekretu bezpośrednio w świetle Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

¹²⁷ Nr 178785. Zdaniem Rady Stanu, „o ile rozdział kompetencji między ustawę i akt reglamentacyjny, dokonany przez Konstytucję z dnia 4 października 1958 r., doprowadził w konsekwencji do uchylenia art. 6 i 7 ustawy z dnia 17 sierpnia 1948 r. oraz może, w razie potrzeby, wpływać na warunki, w jakich postanowienie ustawowe uchwalone przed wejściem w życie art. 34 i art. 37 Konstytucji [z 1958 r.] może być zmieniane, o tyle [ten rozdział kompetencji] nie może – sam w sobie – stanowić zmiany okoliczności prawnych mogącej dotyczyć legalności aktu reglamentacyjnego wydanego przed ich [art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1958 r.] wejściem w życie”.

r. w sprawie *Sloan* Rada Stanu uznała, że bez względu na treść upoważnienia zawartego w ustawie z 1947 r., który wskazywał ministrów zobowiązanych do kontrasygnowania dekretu wykonawczego, każdy dekret wydany na mocy tego przepisu po 1958 r. powinien spełniać wymagania dotyczące kontrasygnaty dekretów premiera określone w art. 22 Konstytucji V Republiki¹²⁸. Późniejsze wymagania konstytucyjne odnoszące się do kontrasygnaty uchylają w tym zakresie przepis upoważniający zawarty w ustawie przedkonstytucyjnej. Natomiast w wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national des enseignements du second degré*, jaki zapadł na kanwie zarządzenia ministra ds. szkolnictwa o ogłoszeniu konkursu na objęcie stanowisk w zakresie nauczania religijnego, Rada Stanu orzekła, że „choć po wejściu w życie ustawy z dnia 1 czerwca 1924 r. [która utrzymała w mocy przepisy ustaw obowiązujących na terytorium departamentów Alzacji i Mozeli] Preambuły Konstytucji z dnia 27 października 1946 r. i z dnia 4 października 1958 r. potwierdziły zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, do których należy zasada laickości, to takie potwierdzenie nie wywołało skutku polegającego na dorozumianym uchyleniu (*effet d'abroger implicitement*) postanowień tej ustawy [z 1924 r.]”¹²⁹.

Dotychczasowe orzecznictwo w zakresie „dorozumianej derogacji” przepisów ustawodawczych Rada Stanu potwierdziła w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie *Syndicat national des huissiers de justice*, w którego uzasadnieniu zawarła jednoznaczną tezę, że „o ile do sądu

¹²⁸ Nr 80357. W sprawie tej skarżący zarzucili naruszenie przez dekret premiera z 1968 r. wymagań dotyczących kontrasygnaty, określonych w przepisie upoważniającym zawartym w ustawie z 1947 r. Przepis przewidywał, że stawki godzinowe za pracę świadczoną przez architekta na rzecz państwa lub zakładów publicznych a także inne składniki jego wynagrodzenia „określone będą w dekreście kontrasygnowanym przez ministra finansów i zainteresowanych ministrów” (*ministres intéressés*). Zaskarżony dekret był tymczasem kontrasygnowany wyłącznie przez ministra finansów. Niemniej Rada Stanu odrzuciła zarzuty dotyczące braku podpisów innych ministrów, wskazując, że – stosownie do treści art. 22 Konstytucji z 1958 r. – dekrety premiera podpisują jedynie „ministrowie odpowiedzialni za ich wykonanie” (*ministres chargés de leur exécution*), zaś w rozpoznawanej sprawie za wykonanie dekretu o wynagrodzeniu architektów za sporządzenie projektu sekcji francuskiej na EXPO w Osace w 1970 r. odpowiedzialny był wyłącznie minister finansów.

¹²⁹ Nr 219379. Jednocześnie Rada Stanu uznała za nieuzasadniony zarzut, że utrzymane w mocy przepisy ustawodawstwa specjalnego, które zobowiązują państwo do zapewnienia nauczania religijnego na terytorium departamentów Alzacji i Mozeli, narusza art. 9 EKPC. Obowiązek zapewnienia dotyczy bowiem wyłącznie państwa, natomiast uczniowie mają prawo (lecz nie obowiązek) uczestniczenia w lekcjach religii. Jeśli chodzi zaś bezpośrednio o zaskarżone zarządzenie, to – zdaniem Rady Stanu – zapewniło ono „dokładne wykonanie” (*exacte application*) przepisów ustawowych obowiązujących na terytorium departamentów Alzacji i Mozeli i dotyczących nauczania religijnego.

administracyjnego nie należy ocena zgodności tekstu ustawodawczego z postanowieniami konstytucyjnymi obowiązującymi w dacie jego publikacji, [o tyle] jest jego powinnością stwierdzenie uchylenia, choćby dorozumianego (*abrogation implicite*), przepisów ustawy, które jest skutkiem tego, że ich treści nie da się pogodzić (*contenu inconciliable*) z tekstem późniejszym o mocy ustawowej lub konstytucyjnej”¹³⁰. Wyrok zapadł na tle przepisów ordonansu z 1945 r. (mającego moc ustawy), które zakazywały organizacjom zawodowym sekretarzy sądowych (*huissiers de justice*) – z wyjątkiem Państwowej Izby Sekretarzy Sądowych – przystępowania do negocjacji zbiorowych. Rada Stanu uznała, że taki zakaz był niezgodny z gwarantowanymi w ustępie 6 Preambuły do Konstytucji z 1946 r. prawami do obrony swoich praw i interesów w drodze działalności związkowej oraz do przynależności do wybranego przez siebie związku zawodowego. Tym samym „wejście w życie [Preambuły z 1946 r.] w sposób dorozumiany, lecz konieczny (*implicitement mais nécessairement*), wywołało skutek w postaci uchylenia postanowień art. 10 ordonansu z dnia 2 listopada 1945 r. w zakresie, w jakim włączyły do monopolu Państwowej Izby Sekretarzy Sądowych sprawy (...), które należą do praw przyznanych związkom zawodowym tak pracodawców, jak i pracowników”.

Nową falę spraw, w jakich pojawiła się kwestia „dorozumianej derogacji”, wywołało wejście w życie Karty Ochrony Środowiska (promulgowanej w dniu 1 marca 2005 r.), która weszła w skład bloku konstytucyjności. W wyroku z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie *Association « Eaux et rivières de Bretagne »* Rada Stanu wprost wskazała, że ocena legalności decyzji administracyjnych dokonywana powinna być w świetle przepisów ustawowych mających na celu zapewnienie realizacji zasad wyrażonych w postanowieniach Karty Ochrony Środowiska, do której odwołuje się Preambuła z 1958 r.¹³¹, „pod warunkiem – jeśli chodzi o przepisy ustawowe wcześniejsze w stosunku do wejścia w życie Karty Ochrony Środowiska – że [te przepisy ustawowe] nie są niezgodne (*incompatibles*)

¹³⁰ Nr 259584. Zob. konkluzje do sprawy przedstawione przez komisarza rządowego J.-H. Stahl, RFDA z 2006, I-II, s. 41-47.

¹³¹ W brzmieniu wynikającym z ustawy konstytucyjnej nr 2005-205 z dnia 1 marca 2005 r. o Karcie Ochrony Środowiska (Dz. Urz. nr 51 z 02.03.2005, s. 3697).

z wymaganiami, jakie wynikają z tej Karty”¹³². Nowe wymagania dotyczą, na przykład, rozdziału między ustawę i akt reglamentacyjny kompetencji do normowania zasad korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej na temat środowiska oraz prawa do współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji władz publicznych mających wpływ na środowisko. Karta zastrzega unormowanie tych kwestii w ustawie. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 października 2008 r. w sprawie *Commune d’Annecy* Rada Stanu wskazała, że „od daty wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 1 marca 2005 r. przepis aktu reglamentacyjnego może ingerować w sprawy objęte zakresem zastosowania art. 7 Karty Ochrony Środowiska wyłącznie w celu zapewnienia wykonania przepisów ustawowych (...) niezależnie od tego, czy są późniejsze w stosunku do tej daty czy wcześniejsze – pod warunkiem jednakże, że nie są one niezgodne z wymaganiami Karty”¹³³. W wyroku z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie *Comité de recherche et d’information indépendante sur le génie génétique* orzekła, że przepisy ustawy z 1992 r., które powierzały władzy reglamentacyjnej określenie zasad informowania opinii publicznej o skutkach wysiewu roślin genetycznie modyfikowanych, „są niezgodne (*incompatibles*)” z wymaganiami Karty Ochrony Środowiska, która w art. 7 zastrzegła na rzecz ustawodawcy kompetencję do ustanowienia takich zasad. W konsekwencji wejście w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 1 marca 2005 r. spowodowało „w sposób dorozumiany, lecz konieczny (*implicitement mais nécessairement*)” uchylenie przepisów ustawy z 1992 r. upoważniających do wydania dekretu¹³⁴. W sprawie tej zaskarżony dekret został poddany bezpośrednio

¹³² Nr 282456.

¹³³ Nr 297931. Przedmiotem zaskarżenia był dekret z dnia 1 sierpnia 2006 r., wydany na podstawie art. L. 145-1 Kodeksu budowlanego. Dekret ten określał procedurę ustanawiania przez prefektów specjalnych stref ochrony obszarów górskich. Przewidywał on konieczność uzyskania opinii gmin. Tymczasem przyjęta w 2005 r. Karta Ochrony Środowiska ustanowiła w art. 7 prawo każdego – wykonywane „na zasadach i w granicach określonych przez ustawę” – do uzyskania od władz publicznych informacji na temat środowiska i udziału w podejmowaniu decyzji mających wpływ na środowisko. Badając legalność dekretu, Rada Stanu ograniczyła się do kontroli formalnej (kompetencyjnej). Wskazała, że art. L. 145-1 Kodeksu budowlanego nie może być uznany za przepis ustawowy określający – zgodnie z art. 7 Karty – „zasady i granice” korzystania z prawa do informacji i udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony obszarów górskich. Ponieważ po wejściu w życie Karty kwestie te muszą być uregulowane w ustawie, ich uregulowanie w drodze dekretu nastąpiło przez „władzę niemającą do tego kompetencji”.

¹³⁴ Nr 305314. Z tego względu organ władzy wykonawczej, wydając zaskarżony dekret, nie mógł powołać się na upoważnienie zawarte w ustawie z 1992 r. jako dające mu kompetencję do wydania tego dekretu. Te przepisy dekretu, które dotyczyły kwestii należących – stosownie do treści art. 7 Karty Ochrony Środowiska – do materii ustawy, a uregulowane w dekreście wydanym na podstawie ustawy z 1992 r., zostały uchylone przez Radę Stanu jako pochodzące od organu niewłaściwego.

kontroli konstytucyjności w świetle nowych zasad rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny, ustanowionych w Karcie Ochrony Środowiska z 2005 r. Natomiast upoważnienie zawarte w ustawie z 1992 r. – uchylonej w sposób dorozumiany przez Kartę – nie mogło wywołać skutku „ekranu ustawodawczego” (*loi-écran*) oraz „osłonić” przed kontrolą sądu administracyjnego wady niekonstytucyjności dekretu.

Charakter prawny stwierdzenia przez sąd zwyczajny „dorozumianej derogacji” ustawy przez późniejsze akty konstytucyjne różnie jest ujmowany w doktrynie. W ocenie S. Leroyer, zabieg taki jest niczym innym, jak kontrolą konstytucyjności ustawy¹³⁵. Rzecz jasna „uznanie dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustaw przedkonstytucyjnych jest z całą pewnością tylko dorozumiane”, ponieważ „Rada Stanu zawsze korzysta z zastrzeżenia, że podstaw jej orzeczenia nie należy doszukiwać się w realizacji kontroli konstytucyjności ustaw, lecz, na przykład, w zastosowaniu zasady, że ustawa późniejsza ma pierwszeństwo przed ustawą wcześniejszą, albo [zasady] że norma szczegółowa ma pierwszeństwo przed normą ogólną”¹³⁶. Stosując reguły walidacyjne i kolizyjne, Rada Stanu „kamufłuje” – faktycznie realizowaną – kontrolą konstytucyjności ustaw¹³⁷. Z kolei zdaniem C. Gueydana, „dorozumiana derogacja nie jest przykładem uznania przez Wysoki Sąd dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustaw (*contrôle de constitutionnalité des lois*), lecz zgodności ustaw z Konstytucją (*contrôle de conformité des loi à la Constitution*) (...). Rozróżnienie między kontrolą konstytucyjności i kontrolą zgodności między ustawą wcześniejszą i normą konstytucyjną zostało potwierdzone przez Radę Stanu, która precyzuje, że z perspektywy Wysokiego Sądu chodzi o stwierdzenie [faktu] derogowania

¹³⁵ S. Leroyer, dz. cyt., s. 620. Zob. szerzej G. Eveillard, *Abrogation implicite ou inconstitutionnalité de la loi ? Les vicissitudes de l'abrogation implicite de la loi par une disposition constitutionnelle postérieure. Entre postériorité et supériorité*, RFDA z 2011, III-IV, s. 353-363; E. Geffray, *L'abrogation implicite de la loi par la Charte de l'environnement*, RFDA z 2009, IX-X, s. 963-674.

¹³⁶ S. Leroyer, dz. cyt., s. 621 i 622.

¹³⁷ Tamże, s. 622 i 623. W wyroku z dnia 9 listopada 1979 r. w sprawie *Association pour la défense de l'environnement en Vendée* i in. (nr 04428) Rada Stanu odmówiła zastosowania ustawy z 1817 r., która zastrzegała formę ustawy dla zbycia gruntów leśnych należących do domeny państwa, powołując się na ordonans z 1958 r. przekazujący do unormowania w dekrete zasady cesji rzeczy należących do własności prywatnej państwa (*domaine privé de l'État*). Rada Stanu zastosowała formalnie zasadę *lex specialis derogat legi generali*. Jednak zdaniem S. Leroyer, chodziło w istocie o odmowę zastosowania ustawy z 1817 r. z uwagi na jej niezgodność z nowymi regułami rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny, jakie zostały unormowane w Konstytucji z 1958 r. (tamże).

(*abrogation*), choćby pośrednio, tekstu ustawy, jaki wynika z tego, że treść [tekstu ustawy] jest nie do pogodzenia z tekstem, który jest wobec niego późniejszy, niezależnie czy ten ostatni [tekst] miałby moc ustawową czy konstytucyjną, natomiast [nie chodzi] o badanie jego konstytucyjności”¹³⁸. Na próżno jednak poszukiwać w orzecznictwie wyraźnych kryteriów rozróżnienia „kontroli konstytucyjności” i „kontroli zgodności” ustawy. B. Genevois odrzuca możliwość przypisania technice stwierdzenia „dorożumianej derogacji” charakteru kontroli konstytucyjności. Stoi na stanowisku, że chodzi tu tylko i wyłącznie o zastosowanie reguły *lex posterior derogat legi priori*. Jak stwierdza, „określony akt [o mocy ustawowej] od momentu ustanowienia z całą pewnością może być uznany za [akt] niedający się podważyć (*irrécrochable*) z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji. Jego zniknięcie z porządku prawnego wynika po prostu z jego niezgodności z nową normą, która musi być traktowana jako [norma] zakładająca jego uchylenie”¹³⁹.

Niezależnie od sporów doktrynalnych stwierdzić należy, że koncepcja „dorożumianej derogacji” normy ustawowej przez późniejszą normę konstytucyjną stanowi instrument, który umożliwia sądowi zwyczajnemu uchylenie się od nakazu zastosowania ustawy i skutków, jakie wiązałyby się z „ekranem ustawodawczym”. Jak wskazuje J.-M. Sauvé, koncepcja ta „nie przekreśla utrwalonego w orzecznictwie administracyjnym zakazu oceny ustawy w świetle Konstytucji, niemniej pozwala potwierdzić supremację tej ostatniej w relacji do aktów o mocy ustawowej, które były uchwalone przed jej wejściem w życie i które są z nią w sposób oczywisty niezgodne”¹⁴⁰. Nie jest jeszcze jasne, jaki wpływ na praktykę orzecniczą Rady Stanu będzie miało ustanowienie mechanizmu następczej kontroli konstytucyjności w trybie pytań o konstytucyjność (art. 61-1 Konstytucji). W literaturze wskazuje się niekiedy, że sięganie po koncepcję „dorożumianej derogacji” może okazać się zbędne¹⁴¹, bowiem zarówno Rada Stanu¹⁴², jak i Rada

¹³⁸ C. Gueydan, dz. cyt., s. 115 i 116.

¹³⁹ B. Genevois, *Le Conseil d'État n'est pas le censeur...*, dz. cyt., nr 4, s. 710.

¹⁴⁰ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 130.

¹⁴¹ Zob. V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1451; J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 35 i 36; J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 130.

¹⁴² Zob. postanowienie RS z dnia 8 października 2010 r. w sprawie *Douadi* (nr 338505). Skierowane do Rady Konstytucyjnej pytanie o konstytucyjność dotyczyło zgodności przepisu kodeksu o wjeździe i pobycie

Konstytucyjna¹⁴³ uznają dopuszczalność kierowania pytań o kontrolę zgodności przepisów ustawowych z późniejszą normą konstytucyjną¹⁴⁴. Należy niemniej zauważyć, że tryb, o którym mowa w art. 61-1 Konstytucji, znajduje zastosowanie wyłącznie w zakresie wolności i praw konstytucyjnych. Nie obejmuje innych zagadnień, takich jak – mogąca wynikać ze zmiany Konstytucji – modyfikacja zakresu kompetencji prawodawczej ustawodawcy i rządu. W wyroku z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie *Société Volkswind France* Rada Stanu przypomniała, że „zgodność z prawem (*légalité*) aktów reglamentacyjnych oraz decyzji administracyjnych oceniana jest w świetle tych przepisów [ustawowych] pod warunkiem – w odniesieniu do przepisów ustawowych wcześniejszych w stosunku do wejścia w życie Karty Ochrony Środowiska – że nie są one nie do pogodzenia (*incompatibles*) z wymaganiami, jakie wynikają z tej Karty”¹⁴⁵.

2.3. Poszerzony skutek decyzji Rady Konstytucyjnej

Stosownie do art. 62 ust. 3 Konstytucji decyzje Rady Konstytucyjnej nie podlegają zaskarżeniu. W zakresie obejmującym przedmiot kontroli (*objet*) oraz podstawy orzeczenia (*causes*) korzystają – jak wskazuje się w piśmiennictwie –

cudzoziemców na terytorium Francji oraz o prawie azylu (w brzmieniu wynikającym z ustawy z 2003 r.) z wprowadzonym w 2007 r. do tekstu Konstytucji art. 66-1, który wyraża zakaz orzekania kary śmierci.

¹⁴³ Zob. decyzję RK nr 2010-52 QPC z dnia 14 października 2010 r. w sprawie *Compagnie agricole de la Crau*. Przedmiotem orzeczenia o niekonstytucyjności (z uwagi na naruszenie zasady równego traktowania) był przepis ustawy z 1941 r. Decyzja Rady Konstytucyjnej zapadła w związku z pytaniem o konstytucyjność skierowanym przez Radę Stanu. Szerzej na ten temat J. Roux, *QPC et contrôle de caducité des dispositions législatives incompatibles avec une norme constitutionnelle postérieure*, „La Semaine juridique. Édition générale” z 2010, nr 51, s. 2396-2402.

¹⁴⁴ Odmienne przyjął G. Éveillard. Jego zdaniem, w wypadku podniesienia zarzutu niekonstytucyjności w stosunku do przepisu przedkonstytucyjnego sąd administracyjny – z uwagi na ekonomikę postępowania – powinien stwierdzić „dorożumianą derogację” tego przepisu przez późniejszą normę konstytucyjną, co dezaktualizowałoby kwestię zasadności kierowania pytania o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej (tenże, dz. cyt., s. 355 i 356). W tym samym kierunku X. Magnon, którego zdaniem „w domenie praw i wolności kontrola pozostawania w mocy ustawy nie może być w całości skonsumowana przez procedurę określoną w art. 61-1 Konstytucji przede wszystkim z tego względu, że [kontrola ta] – przeciwnie do QPC – jest zagadnieniem porządku publicznego (*d’ordre public*)”, a więc może zostać podniesione przez sąd administracyjny z urzędu (X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 83 i 84).

¹⁴⁵ Nr 353565. Zob. też *implicite* wyrok RS z dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société française pour le droit de l’environnement* (nr 352660), w którym Rada Stanu zauważyła, że skarżący nie mogą skutecznie formułować twierdzenia o dorożumianym uchyleniu (*implicite abrogées*) art. L 141-3 Kodeksu o ochronie środowiska przez ustawę konstytucyjną z dnia 1 marca 2005 r. wprowadzającą Kartę Ochrony Środowiska, skoro ten przepis kodeksowy wynika z – późniejszej wobec ustawy konstytucyjnej – ustawy z dnia 12 lipca 2010 r. Twierdzenie o „dorożumianej derogacji” uznane zostało przez Radę Stanu za bezskuteczne nie dlatego, że jest w ogóle niedopuszczalne w postępowaniu przed sądem administracyjnym, lecz dlatego że *in casu* nie było zasadne wobec uchwalenia przepisu ustawowego już po wejściu w życie wzorca konstytucyjnego.

z „bezwzględnej powagi rzeczy osądzonej” (*autorité absolue de la chose jugée*)¹⁴⁶. Wiążą władze publiczne a także wszystkie organy administracyjne i sądownicze. Wobec tego „Rada Stanu, podobnie jak Sąd Kasacyjny, nie ma swobody decyzji, czy odwoływać się do decyzji Rady Konstytucyjnej, czy też nie. Te [decyzje] wiążą ją z mocy Konstytucji”¹⁴⁷. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji regulacja uznana za niekonstytucyjną w trybie kontroli następcej ulega uchyleniu z chwilą publikacji decyzji Rady Konstytucyjnej albo z datą późniejszą określoną w tej decyzji, przy czym Rada Konstytucyjna może samodzielnie określić warunki i granice, z uwzględnieniem jakich skutki wywołane przez niekonstytucyjną regulację podlegają wzruszeniu. W praktyce orzeczniczej Rada Konstytucyjna uznała możliwość rozbudowania części dyspozytywnej decyzji o tzw. klauzule interpretacyjne (*réserves d'interprétation*). Stwierdza wówczas, że badana ustawa jest zgodna z wzorcem konstytucyjnym pod warunkiem określonej jej wykładni. Klauzule interpretacyjne korzystają z tych samych atrybutów ostateczności oraz mocy wiążącej, jakie przysługują pozostałym elementom części dyspozytywnej decyzji. Rada Stanu czuje się nimi związana¹⁴⁸.

Zawarte w decyzjach Rady Konstytucyjnej klauzule interpretacyjne, mające przede wszystkim na celu „neutralizować” niekonstytucyjny skutek postanowień ustawowych, dają sądom zwyczajnym instrument pozwalający uchylić się od ekranu ustawodawczego¹⁴⁹. Zdaniem G. Champagne’a, „[do]łączając do ustawy «zastrzeżenie interpretacyjne», Rada Konstytucyjna «deleguje» kontrolę konstytucyjności na Radę Stanu, do której należy kontrola środków wykonawczych

¹⁴⁶ Zob. uwagi L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 130-143. Autorzy zestawiają pojęcie „bezwzględnej powagi rzeczy osądzonej” z pojęciem „relatywnej powagi rzeczy osądzonej” (*autorité relative de la chose jugée*), stanowiącej przeszkodę dla ponownego rozpoznania tych samych zarzutów (wniosków) w odniesieniu do tej samej sprawy między tymi samymi stronami postępowania sądowego.

¹⁴⁷ M. Disant, *L'utilisation par le Conseil d'État des décisions du Conseil constitutionnel. Figures, contraintes et enjeux autour de l'hypothèse de l'«appropriation» du contrôle de constitutionnalité de la loi*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 52.

¹⁴⁸ Zob., spośród wielu, wyroki ZO RS: z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie *S.A. Établissements Outters* (nr 31927), dotyczący związania decyzją Rady Konstytucyjnej wydaną w trybie art. 37 ust. 2 Konstytucji, i z dnia 11 marca 1994 r. w sprawie *S.A. «La Cinq»* (nr 115052), dotyczący związania decyzją Rady Konstytucyjnej wydaną w trybie art. 61 ust. 2 Konstytucji. Stanowisko to potwierdza J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 134.

¹⁴⁹ Choć praktyka „zastrzeżeń interpretacyjnych” może również rodzić poważne zagrożenie dla kompetencji sądów zwyczajnych do dokonywania samodzielnej wykładni aktów normatywnych, co zauważa m.in. G. Champagne, dz. cyt., s. 70.

do ustawy. Wydając orzeczenie o warunkowej zgodności (*constitutionnalité sous réserve*), Rada Konstytucyjna zastępuje ustawę-ekran ustawą obciążoną klauzulą interpretacyjną, co pozwala sądowi (administracyjnemu) na dokonanie kontroli konstytucyjności aktów władz administracyjnych. Ustawa [obudowana klauzulą interpretacyjną] staje się wzorcem podczas wykonywania delegowanej kontroli konstytucyjności (*contrôle de constitutionnalité délégué*). (...) Bez zastrzeżenia interpretacyjnego istniałaby zawsze, lub prawie zawsze, ustawa-ekran (*loi-écran*), stanowiąca przeszkodę dla kontroli [konstytucyjności] administracji”¹⁵⁰. Decyzja Rady Konstytucyjnej stwierdzająca konstytucyjność ustawy przy zastrzeżeniu określonej jej wykładni daje Radzie Stanu podstawę do dokonania kontroli zgodności aktu administracyjnego bezpośrednio w świetle wymagań określonych w tym zastrzeżeniu interpretacyjnym oraz niezależnie od literalnego brzmienia przepisu ustawowego lub „woli” ustawodawcy. Rada Stanu odzyskuje tym samym pełną kompetencję do zapewnienia poszanowania norm i zasad konstytucyjnych przez organy władzy administracyjnej, której to kompetencji nie miałyby – ze względu na zasadę „ekranu ustawodawczego” – w wypadku braku interwencji Rady Konstytucyjnej. Nawet gdyby skarżący nie podniósł w skardze zarzutu niezgodności aktu administracyjnego z klauzulą interpretacyjną zawartą w decyzji Rady Konstytucyjnej, jaką obudowana została ustawa stanowiąca podstawę wydania skarżonego aktu, sąd administracyjny powinien, działając z urzędu, dokonać oceny aktu bezpośrednio w świetle tej klauzuli interpretacyjnej¹⁵¹.

Decyzja Rady Konstytucyjnej może posłużyć sądowi zwyczajnemu do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z wymogami konstytucyjnymi również w wypadku, gdy orzeczenie negatywne – które formalnie zapadło w trybie kontroli prewencyjnej ustawy nowelizującej – w istocie dotyczy ustawy nowelizowanej. Rada Konstytucyjna przyjmuje, że w toku postępowania, o jakim mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji, dopuszczalne jest kwestionowanie przepisów ustawy zmienianej przy okazji kontroli przepisów nowelizacji, które zmieniają, uzupełniają lub w inny sposób dotyczą przedmiotu unormowania ustawy zmienianej. O ile Konstytucja w art. 62 ust. 1 określa, że decyzja o niezgodności ustawy poddanej ocenie

¹⁵⁰ Tamże, s. 69.

¹⁵¹ Tamże, s. 73.

konstytucyjności przed promulgacją uniemożliwia wejście w życie takiej ustawy, o tyle nie precyzuje, jakie miałyby być skutki jednoczesnego stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną, że wada obciąża także ustawę zmienianą. W takim wypadku to do sądów zwyczajnych należy zapewnienie pełnej skuteczności decyzji Rady Konstytucyjnej przez odmowę zastosowania przepisów ustawy zmienianej, których niekonstytucyjność stwierdzona zastała w decyzji¹⁵². Takie przepisy ustawy zmienianej nie mogą wywołać skutku ekranu ustawodawczego w sprawach o kontrolę konstytucyjności wydanych na ich podstawie aktów administracyjnych.

W praktyce sądowoadministracyjnej istotne znaczenie okazała się jednak teza, że „sąd zwyczajny, działając na podstawie art. 62 Konstytucji, może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu ustawowego identycznego co do treści z tym, który – będąc częścią zupełnie innej ustawy – został uznany za niezgodny z Konstytucją” w decyzji Rady Konstytucyjnej¹⁵³. Chodziłoby *de facto* o rozszerzenie („przeniesienie”) rozstrzygnięcia o konstytucyjności, jakie było podjęte przez Radę Konstytucyjną, na rozwiązania ustawowe o analogicznej treści. Zabieg ten w istocie jest niczym innym, jak dokonaniem przez sąd zwyczajny samodzielnej oceny przepisu ustawowego w świetle wymagania konstytucyjnego wyłożonego przez Radę Konstytucyjną w analogicznej sprawie. Stosownie do tej koncepcji „treść art. 62 Konstytucji miałyby upoważniać sąd do oparcia się na decyzji Rady [Konstytucyjnej] w celu uchylecia się od stosowania przepisów, które w jej świetle są niekonstytucyjne. Nawet jeśli [te przepisy] nie były bezpośrednio poddane kontroli Rady Konstytucyjnej, normy, jakie zawierają, naruszają zasady konstytucyjne w ten sam sposób, jak tekst objęty negatywnym orzeczeniem (*censuré*). Ten typ kontroli nie jest ostatecznie niczym innym jak stosowaniem orzecznictwa konstytucyjnego”¹⁵⁴. Możliwość podparcia się „powagą rzeczy wyłożonej” (*autorité de la chose interprétée*) przez Radę Konstytucyjną daje sądowi zwyczajnemu – w odniesieniu do rozwiązań ustawowych o analogicznej treści normatywnej – „instrument do sprawowania zakazanej mu [formalnie]

¹⁵² L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 128.

¹⁵³ G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, Paris 2006, s. 599.

¹⁵⁴ M. Disant, dz. cyt., s. 61.

kontroli konstytucyjności”¹⁵⁵. Decyzja Rady Konstytucyjnej, mająca moc ostateczną i wiążącą, uzyskuje w praktyce walor „siły upoważniającej” (*force habilitant*) do odstąpienia od nakazu zastosowania przez sąd ustawy (formalnie niepoddanej ocenie konstytucyjności w trybie określonym w art. 61 ust. 2 Konstytucji) oraz do zapewnienia pełnego poszanowania wymagania konstytucyjnego wskazanego w decyzji Rady Konstytucyjnej¹⁵⁶. Jak ujmuje to J.-M. Sauvé, decyzja Rady Konstytucyjnej uderza niejako „rykoszetem” w analogiczne rozwiązanie ustawowe¹⁵⁷. Na tej podstawie sąd uchyla się od negatywnych dla systemu konsekwencji ekranu ustawodawczego. Doktryna „przeniesienia” świadczy, zdaniem M. Disanta, o „skłonności Rady Stanu do sprawowania samodzielnie kontroli konstytucyjności w sposób coraz bardziej znaczący”¹⁵⁸.

Teza o „poszerzonym” skutku decyzji Rady Konstytucyjnej ma potwierdzenie w jej własnych judykatach. W 1989 r. stwierdziła, że „o ile moc (*autorité*) przynależna decyzji Rady Konstytucyjnej uznającej przepisy ustawy za niekonstytucyjne nie może być, co do zasady, skutecznie powoływana przeciw innej ustawie napisanej w odmienny sposób, to nie jest tak samo w sytuacji, kiedy przepisy tej ustawy, choćby były zredagowane w innej formie, mają – jeśli chodzi o ich przedmiot – analogiczną treść do [treści] przepisów ustawowych uznanych za sprzeczne z Konstytucją”¹⁵⁹. Teoretycznie sądy zwyczajne przyjmują, że moc ostateczna i wiążąca decyzji Rady Konstytucyjnej obejmuje tylko przepisy, które zostały wskazane w dyspozycji decyzji. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 października 2001 r. w sprawie *Chirac* Sąd Kasacyjny wskazał, że decyzje Rady Konstytucyjnej „wiążą władze publiczne oraz organy administracyjne i sądownicze

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ Tamże, s. 62. Przy czym M. Disant zastrzega, że – jego zdaniem – „podporządkowanie się autorytetowi decyzji Rady Konstytucyjnej nie stanowi formy sprawowania kontroli konstytucyjności, która w takim wypadku już materialnie i formalnie została przeprowadzona”. Pogląd ten wydaje się jednak wątpliwy w sytuacji, kiedy część dyspozytywna decyzji Rady Konstytucyjnej odnosi się do innego przepisu innej lub tej samej ustawy.

¹⁵⁷ Zob. J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 135.

¹⁵⁸ M. Disant, dz. cyt., s. 58.

¹⁵⁹ Decyzja RK nr 89-258 DC z dnia 8 lipca 1989 r. (pkt 13 uzasadnienia). W konsekwencji przepis nowej ustawy, który powiela treść normatywną przepisów ustawowych uznanych już wcześniej za niekonstytucyjne, jest niezgodny z art. 62 Konstytucji, mówiącym o ostatecznym i wiążącym charakterze decyzji Rady Konstytucyjnej.

wyłącznie w zakresie dotyczącym tekstu przedłożonego do kontroli Rady [Konstytucyjnej]”¹⁶⁰. Skoro więc w decyzji z dnia 22 stycznia 1999 r.¹⁶¹ przedmiotem orzekania przed Radą Konstytucyjną były wyłącznie przepisy traktatowe określające zasady pociągania prezydenta do odpowiedzialności przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, to przyjmując, że decyzja Rady Konstytucyjnej ma moc wiążącą dla sądu karnego orzekającego w oparciu o przepisy kodeksu postępowania karnego, Sąd Apelacyjny w Paryżu naruszył art. 62 Konstytucji. Zdaniem Sądu Kasacyjnego, skoro Rada Konstytucyjna nie rozstrzygała jak dotąd kwestii zgodności przepisów kodeksowych z konstytucyjnymi warunkami pociągania głowy państwa do odpowiedzialności karnej, to do sądu karnego należy ustalenie – samodzielnie – czy szef państwa może być przesłuchany w charakterze świadka albo pociągnięty do odpowiedzialności przed tym sądem za czyny popełnione poza zakresem sprawowania urzędu. Jednocześnie – uwzględniając zawartą w uzasadnieniu decyzji Rady Konstytucyjnej tezę, że w czasie sprawowania urzędu odpowiedzialność karna szefa państwa może być egzekwowana wyłącznie przed Wysokim Trybunałem (*Haute Cour*) – Sąd Kasacyjny stwierdził, że „zarówno z art. 68 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r., jak i z decyzji [RK] z dnia 22 stycznia 1999 r., wynika, że wykluczona jest możliwość wszczęcia przez organ władzy sądowniczej o właściwości ogólnej postępowania przeciw Prezydentowi Republiki na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego w czasie sprawowania urzędu prezydenckiego”. Decyzja Rady Konstytucyjnej stała się zatem – oprócz art. 68 Konstytucji – podstawą oceny zgodności z prawem orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Podobną technikę zastosowała Rada Stanu w wyroku z dnia 22 czerwca 2007 r. w sprawie *Lesourd*¹⁶². Przedmiotem kontroli była uchwała jury dotycząca wyników postępowania konkursowego na stanowisko starszego asystenta w szkole architektury. Jeden z zarzutów dotyczył naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn przez sposób ukształtowania składu jury.

¹⁶⁰ Nr 01-84922.

¹⁶¹ Chodzi o decyzję RK nr 98-408 DC z dnia 22 stycznia 1999 r. dotyczącą Traktatu wprowadzającego Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego.

¹⁶² Nr 288206.

Skład został ukształtowany zgodnie z art. 20^{bis} ustawy z dnia 11 stycznia 1984 r. o statusie państwowej służby publicznej (w brzmieniu nadanym przez art. 25 ustawy z dnia 9 stycznia 2001 r. o równości zawodowej), który nakazywał zachować „zrównoważoną reprezentację kobiet i mężczyzn” w komisjach konkursowych powoływanych przez administrację. W decyzji z dnia 12 stycznia 2002 r. Rada Konstytucyjna orzekła, że art. 134 i art. 137 kodeksu o szkolnictwie, które nakazywały zapewnić „zrównoważoną reprezentację kobiet i mężczyzn” w składzie komisji właściwych do przyznawania dyplomów zawodowych, i które „powtarzają formułę użytą w ustawie z dnia 9 maja 2001 r. o równości zawodowej”, są zgodne z Konstytucją pod warunkiem, że nie będą rozumiane jako przedkładające kryterium płci ponad kryteria kompetencji, kwalifikacji i zdolności, o czym mowa jest w art. 6 Deklaracji z 1789 r.¹⁶³ W sprawie *Lesourd*, bez powołania się wprost na decyzję Rady Konstytucyjnej, Rada Stanu samodzielnie rozstrzygnęła wątpliwości konstytucyjne, jakie pojawiły się na tle art. 20^{bis} ustawy z 1984 r. Jej zdaniem, przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że jego cel, jakim jest zrównoważona reprezentacja kobiet i mężczyzn, w wypadku wydawania decyzji określających skład organów konkursowych nie może prowadzić do przyznania kryterium płci pierwszeństwa przed kryterium kompetencji, kwalifikacji i zdolności, które powinni posiadać członkowie takich organów. Ch.-E. Sénaca uważa, że wyrok w sprawie *Lesourd* stanowi właśnie przykład „wzmocnionego stosowania” (*application forcée*) decyzji Rady Konstytucyjnej przez sąd administracyjny¹⁶⁴.

Szczególne znaczenie dla praktyki sądowej polegającej na uchyleniu się od ekranu ustawodawczego przez „poszerzenie” skutku decyzji Rady Konstytucyjnej okazała się mieć reforma ustrojowa z 2008 r., która powierzyła Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu kompetencje do stwierdzenia zasadności skierowania pytania do Rady Konstytucyjnej. Podczas dokonywania takiej oceny, sądy najwyższe dostrzegły możliwość odmowy uwzględnienia zarzutów niekonstytucyjności, jeśli już wcześniej Rada Konstytucyjna rozstrzygnęła zagadnienia na gruncie

¹⁶³ Decyzja RK nr 2001-455 DC z dnia 12 stycznia 2002 r. (pkt 115 uzasadnienia).

¹⁶⁴ Ch.-E. Sénac, *Conseil constitutionnel et réserves d'interprétation par ricochet. Commentaire sous CE Sect., 22 juin 2007, Lesourd, requête numéro 288206, RGD on line z 2007, nr 1871* (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1861; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

analogicznych przepisów (*filtre analogue*)¹⁶⁵. W postanowieniu z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Canal+* Rada Stanu odmówiła skierowania pytania o konstytucyjność, które dotyczyło zgodności art. 42-4 ustawy z dnia 30 września 1986 r. o wolności wymiany informacji z konstytucyjnym prawem do obrony¹⁶⁶. Zakwestionowany przepis dawał organowi nadzoru kompetencję do nakazania publikacji przez podmiot rozpowszechniający informację drogą audiowizualną komunikatu o naruszeniu przez ten podmiot obowiązków wynikających z ustawy. Wyłączał jednocześnie stosowanie procedury uregulowanej w art. 42-7 ustawy. W decyzji z dnia 17 stycznia 1989 r., dokonując kontroli przepisów o nakładaniu sankcji w trybie przewidzianym przez art. 42-7 ustawy, Rada Konstytucyjna wskazała, że „zgodnie z zasadą poszanowania praw do obrony (...) żadna sankcja nie może być nałożona bez wcześniejszego umożliwienia podmiotowi posiadającemu zezwolenie przedłożenia swojego stanowiska oraz zapoznania się z dotyczącymi go dokumentami sprawy”¹⁶⁷. Odwołując się *explicite* do decyzji Rady Konstytucyjnej, Rada Stanu przyjęła w wyroku w sprawie *Société Canal+*, że art. 42-4 ustawy też nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Tym samym nakazała stosować ten przepis z uwzględnieniem gwarancji prawa do obrony, jakie Rada Konstytucyjna odniosła do art. 42-7 ustawy. Podobnie, w postanowieniu z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Jean-Sébastien A.*¹⁶⁸ Rada Stanu stwierdziła, że „choć na skutek zmian legislacyjnych, jakie nastąpiły od czasu decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 28 lipca 1989 r., przepisy [ustawowe] zakwestionowane w niniejszym postępowaniu nie mogą być traktowane jako przepisy uznane wcześniej za zgodne z Konstytucją (...), niemniej wynika z tej decyzji, że zarzuty [skarżącego] dotyczące kumulacji sankcji administracyjnej i kary penalnej nie rodzą poważnej wątpliwości [konstytucyjnej], skoro (...) zakwestionowane przepisy pozwalają na orzeczenie sankcji administracyjnej dopiero po przeprowadzeniu procedury kontradyktoryjnej, pozwalającej zainteresowanemu wykazać, w razie potrzeby, że została już wobec niego orzeczona kara penalna za czyny, jakie komisja ds. sankcji Urzędu Rynków Finansowych zamierza ukarać”. Rada Stanu zneutralizowała tym samym negatywną

¹⁶⁵ M. Disant, dz. cyt., s. 57-60.

¹⁶⁶ Nr 338344.

¹⁶⁷ Decyzja RK nr 88-248 DC z dnia 17 stycznia 1989 r. (pkt 29 uzasadnienia).

¹⁶⁸ Nr 321056.

treść przepisu kodeksu spraw pieniężnych i finansowych, rozciągając na postępowanie przed Urzędem Rynków Finansowych wymagania, jakie Rada Konstytucyjna ustaliła w odniesieniu do postępowania przed Komisją ds. Operacji na Giełdzie¹⁶⁹. W ten sposób reforma z 2008 r. dodatkowo wzmocniła koncepcję „poszerzonego” skutku decyzji Rady Konstytucyjnej, ugruntowując pozycję Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego w procesie kontroli konstytucyjności ustaw.

2.4. Wykładnia „neutralizująca” niekonstytucyjność aktu ustawodawczego

W konkluzjach do sprawy *Arrighi* komisarz rządowy R. Latournerie, uzasadniając tezę o niedopuszczalności dokonania przez Radę Stanu samodzielnej kontroli konstytucyjności ustawy, stwierdzał, że: „[n]iezależnie od tego, jak szeroki byłby w rzeczywistości zakres władzy sądu w odniesieniu do wykładni ustawy, nie mogłaby ona nigdy prowadzić aż do pozbawienia aktu ustawowego mocy prawnej (...). Reguły prawne, wywiedzione przez silne orzecznictwo, w rzeczywistości wcześniej czy później, nawet poza zakresem ich zastosowania, będą miały zbawienny wpływ (...). I to jest jedyna rola, jaką, według mnie, w obecnym stanie prawnym może mieć Wasze orzecznictwo poza dziedziną aktów administracyjnych, która Wam jest właściwa”¹⁷⁰. Z kolei w 1957 r. w konkluzjach do jednej ze spraw przed Radą Stanu komisarz rządowy E. Guldner stwierdzał wprost, że „[choć] to pewne, że nie należy do Was kontrolowanie konstytucyjności ustaw, [to] skoro jesteście powołani do interpretowania tekstu ustawowego i gdy musicie dokonać wyboru między kilkoma sposobami wykładni, z których jedna prowadziłaby do niekonstytucyjności tekstu, macie prawo, a wręcz obowiązek, wziąć to pod uwagę w celu odrzucenia takiej wykładni, chyba że same sformułowania tekstu ją narzucają”¹⁷¹.

Wypowiadając się o tym, jakie jest prawo (*dire le droit*), sąd korzysta z szerokiego instrumentarium, które dają reguły wykładni¹⁷². Poprzez ich

¹⁶⁹ Decyzja RK nr 89-260 DC z dnia 28 lipca 1989 r.

¹⁷⁰ Zob. „Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine” z 1938, nr 1, cz. III, s. 7 i 8 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

¹⁷¹ Powołuję za F. Batailler, dz. cyt., s. 190.

¹⁷² Zob., zamiast wielu, Jean-Louis de Corail, *Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi. Observations et thèmes de réflexions*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 593-606.

zastosowanie może doprowadzić do „uzdrowienia” przynajmniej niektórych negatywnych skutków decyzji prawodawcy. W zakresie stosowania ustaw do kluczowych instrumentów należy metoda wykładni w zgodzie z konstytucją (*interprétation conforme*), która w praktyce orzeczniczej przyjmuje niekiedy postać wykładni „neutralizującej” (*interprétation neutralisante*). Technika ta polega na tym, że „dokonując wykładni ustawy w taki sposób, by była zgodna z Konstytucją, sąd neutralizuje (*neutraliser*) skutki związane z niekonstytucyjnością normy ustawowej, nie przyznając sobie przy tym władzy unieważnienia (*pouvoir d’annulation*) uchwalonej ustawy”¹⁷³. Interpretacja neutralizująca jest „sposobem rozumowania, który pozwala [sądowi administracyjnemu] na zneutralizowanie szkodliwych skutków ustawy poprzez dokonanie takiej jej wykładni, żeby była zgodna z Konstytucją”¹⁷⁴. Omawiana metoda włącza Rady Stanu w system „zapewniania supremacji Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym”¹⁷⁵. Zdaniem F. Batailler, dokonanie wykładni prokonstytucyjnej lub neutralizującej jest „etapem wstępnym czynności polegających na kontroli konstytucyjności [ustaw] i stanowi jedyną kompetencję (*pouvoir*), jaką przyznają sobie sądy w wypadku konieczności skonfrontowania ustawy z konstytucją”¹⁷⁶.

O ile więc Rada Stanu uznaje się za organ niewłaściwy do kontroli zgodności ustawy z konstytucją, odmawiając sobie w konsekwencji kompetencji do odstępiania od zastosowania wadliwej ustawy, o tyle dopuszcza możliwość przeprowadzenia zabiegów interpretacyjnych prowadzących do zapewnienia zgodności treści ustawowej z wymaganiami konstytucyjnymi. Niezależnie od zmian ustrojowych, które nastąpiły po 1958 r. i doprowadziły do utworzenia Rady Konstytucyjnej, Rada Stanu uznaje, że korzysta z pełnej kompetencji do samodzielnej wykładni zarówno ustawy, jak i aktu konstytucyjnego. Pozostając – przynajmniej teoretycznie – „sługą ustawy” (*serviteur de la loi*), dąży do zapewnienia skuteczności norm konstytucji, prowadząc wykładnię tak daleko, by

¹⁷³ Ph. Blachère, dz. cyt., s. 95.

¹⁷⁴ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 25.

¹⁷⁵ J.-M. Sauvé, *L’examen de la constitutionnalité...*, dz. cyt. Zob. B. Genevois, *Le Conseil d’État et l’interprétation de la loi*, RFDA z 2002, IX-X, s. 877-886.

¹⁷⁶ F. Batailler, dz. cyt., s. 189.

ustawa stała się z nimi zgodna¹⁷⁷. Będzie to w niektórych wypadkach prowadzić nawet do „uzupełnienia” treści normatywnej ustawy (*interprétation constructive*). Rada Stanu zdaje się bowiem kierować założeniem, że wołą ustawodawcy nie może być naruszenie wymagań konstytucyjnych. Jeśli ustawodawca chciałby odstąpić od standardu konstytucyjnego, osłaniając niekonstytucyjne akty administracyjne „ekranem”, to powinien tego dokonać „w sposób wyraźny i jednoznaczny” (*expresse et claire*), natomiast każda wątpliwość w tej kwestii powinna być rozstrzygana przez sąd na rzecz zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją¹⁷⁸. Nie jest zatem tak, że sąd musi pozostać „ślepy” sługą ustawy”. Niemniej woła ustawodawcy, jeśli wyrażona została w sposób „wyraźny” oraz „precyzyjny”, wyznacza granicę, poza którą niezgodność ustawy nie może być samodzielnie usunięta przez sąd zwyczajny (*contrariété irrécupérable*)¹⁷⁹.

Jako klasyczny przykład wykładni neutralizującej przywołać należy sprawę *Lamotte*. Zawisła ona w związku z zaskarżeniem przez ministra orzeczenia rady prefektury (pełniącej wówczas funkcję sądu administracyjnego pierwszej instancji w sprawach lokalnych), któremu zarzucił naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1943 r. stanowiącego, że na decyzję o przyznaniu koncesji „nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w trybie administracyjnym ani sądowym”¹⁸⁰. W ocenie ministra, z uwagi na ten przepis rada prefektury powinna była odrzucić skargę, a nie rozpoznać ją co do *meritum*. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 lutego 1950 r. Rada Stanu stwierdziła, że przepis ten rzeczywiście wyłączył prawo właściciela do wniesienia skargi do rady prefektury, jakie przewidywała ustawa z dnia 19 lutego 1942 r. Uchyliła w efekcie orzeczenie zaskarżone przez ministra. Jednocześnie jednak przyjęła, że art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1943 r. „nie wyłączył skargi na nadużycie władzy kierowanej do Rady Stanu przeciw decyzji o koncesji, [jako że] skarga jest otwarta nawet w razie braku podstawy w tekście prawnym (*même sans texte*) przeciw każdemu aktowi administracji oraz ma na celu zapewnić – zgodnie z zasadami ogólnymi prawa – poszanowanie zasady legalności”. Innymi słowy, powołując się na zasady ogólne prawa i nakaz ochrony

¹⁷⁷ Tamże, s. 190.

¹⁷⁸ Tamże, s. 189-191.

¹⁷⁹ M. Disant, dz. cyt., s. 63.

¹⁸⁰ „L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire”.

zasady legalności, Rada Stanu dokonała takiej wykładni przepisu ustawowego, aby zapewniony był – wbrew jego literalnemu brzmieniu – dostęp do sądu. W ten sposób „zneutralizowała” negatywne skutki, jakie decyzja ustawodawcy mogłaby przynieść dla korzystania z prawa podstawowego do dochodzenia ochrony sądowej. Orzeczenie Rady Stanu nie doprowadziło, rzecz jasna, do uchylenia przepisu, jednakże, niezależnie od jego brzmienia, Rada Stanu przejęła sprawę *Lamotte* do merytorycznego rozpoznania i orzekła co do istoty skargi, jaką właściciel wniósł do rady prefektury na decyzję o przyznaniu koncesji¹⁸¹. Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1943 r. przestał być dla Rady Stanu „ekranem” uniemożliwiającym kontrolę aktu administracyjnego.

Technika „neutralizująca” została zastosowana również w sprawie *Église évangélique Baptiste de Colmar*, zakończonej wyrokiem z dnia 25 lipca 1980 r. Przedmiotem kontroli Rady Stanu była decyzja prefekta Dolnego Renu o odmowie wpisania Kościoła do rejestru stowarzyszeń, podjęta na podstawie art. 61 kodeksu cywilnego obowiązującego na terytorium Alzacji i Mozeli. Przepis ten, utrzymany w mocy przez ustawę z dnia 1 czerwca 1924 r., dawał prefektowi możliwość odmowy wpisu do rejestru organizacji, których działalność miałyby „cel polityczny, społeczno-polityczny lub religijny”. Rada Stanu przyjęła jednak, że „z uwagi na naruszenie (*atteinte*), jakie stanowi dla wolności zrzeszania się, przepis [art. 61 kodeksu] nie może być rozumiany jako upoważniający prefekta do odmowy wpisu stowarzyszenia z powodów innych niż wynikające z konieczności zapewnienia porządku publicznego”, a skoro zaskarżona decyzja prefekta oparta została wyłącznie na twierdzeniu o niedopuszczalności wpisania stowarzyszeń religijnych, to podlega ona uchyleniu z powodu naruszenia prawa materialnego (*erreur de droit*)¹⁸². W konkluzjach do sprawy komisarz rządowy J.-M. Galabert wskazywał, że „[a]by odmówić zastosowania (*écarter*) ustawy lokalnej, musielibyście stwierdzić jej niezgodność z Konstytucją (...). Jednak uznanie, choćby pośrednio,

¹⁸¹ Zdaniem F. Batailler, w sprawie *Lamotte* nie chodziło jednak o prawdziwą kontrolę konstytucyjności ustawy” (*contrôle véritable de constitutionnalité d’une loi*), lecz jedynie o prokonstytucyjną jej interpretację (*interprétation constitutionnalisante*), której nie należy utożsamiać z kontrolą konstytucyjności. W sensie prawnym pozostajemy, zdaniem autorki, w sferze wykładni (*domaine de l’interprétation*), nie zaś w sferze rozstrzygania o zgodności ze skutkiem derogacyjnym (*domaine de l’annulation*). Zob. *taż*, *dz. cyt.*, s. 194.

¹⁸² Nr 17971.

możliwości wypowiedziania się przez Was o konstytucyjności przepisu ustawowego nie wydaje się, moim zdaniem, zgodne z duchem Waszego orzecznictwa”¹⁸³. Dlatego też Rada Stanu nie odmówiła wprost zastosowania przepisów lokalnych, lecz nadała im treść odpowiadającą wymaganiom konstytucyjnym dotyczącym wolności zrzeszania, neutralizując potencjalne skutki ogólnego zakazu rejestracji stowarzyszeń o celach religijnych.

3. Kontrola zgodności ustawy z prawem międzynarodowym i unijnym

Do połowy XX w. akty prawa międzynarodowego nie miały praktycznie zastosowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ponieważ – jak wtedy twierdzono doktrynie i orzecznictwie – nie rodziły bezpośrednio skutków dla wewnętrznego porządku prawnego oraz relacji między administracją i obywatelami. Stanowisko to uległo zmianie po wejściu w życie Konstytucji z 1946 r., która w art. 26 przewidywała, że traktaty międzynarodowe, jeśli zostały prawidłowo ratyfikowane i opublikowane, „mają moc ustawy” i podlegają bezpośredniemu stosowaniu bez konieczności uchwalenia przepisów ustawowych, chyba że uchwalenie takich przepisów jest wymagane z uwagi na charakter postanowień traktatowych lub wolę państw-stron. Obecnie art. 55 Konstytucji z 1958 r. stwierdza, że traktaty i umowy międzynarodowe – prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone – mają od chwili ich publikacji moc wyższą niż ustawy (*autorité supérieure*) pod warunkiem, że są stosowane przez drugą stronę (*règle de réciprocité*)¹⁸⁴. Ponadto, jak wynika z art. 53 ust. 2 Konstytucji, traktaty i umowy rodzą skutki w wewnętrznym porządku prawnym od chwili ratyfikacji (zatwierdzenia) i opublikowania. W efekcie zmiany paradygmatu konstytucyjnego akty międzynarodowe zostały włączone przez Radę Stanu do bloku wzorców legalności aktów władzy administracyjnej. W praktyce powstało jednak pytanie o to, jaki jest zakres jurysdykcji sądu administracyjnej w wypadku, gdy zakwestionowany akt administracyjny został wydany na podstawie ustawy

¹⁸³ Przywołuję za S. Leroyer, dz. cyt., s. 624

¹⁸⁴ Zasadę wyższej mocy aktów prawa międzynarodowego nad ustawami podkreśla akcentowany w tekstach konstytucyjnych nakazem poszanowania przez Francję zobowiązań międzynarodowych (zob. ustępy 14 i 15 Preambuły z 1946 r., a także art. 5 ust. 2 *in fine* Konstytucji z 1958 r.).

i zgodnie z nią, lecz jednocześnie akt ten jest niezgodny z traktatem lub umową międzynarodową, których postanowienia są nie do pogodzenia z przepisami ustawy stanowiącymi podstawę działania administracji. Rozpoznanie zarzutu niezgodności aktu administracyjnego z aktem międzynarodowym stawiałoby sąd administracyjny przed koniecznością rozstrzygnięcia – co najmniej pośrednio – o zgodności samej ustawy¹⁸⁵. Utrwalony w teorii i praktyce orzeczniczej pogląd o niedopuszczalności kwestionowania ustawy przed sądem zwyczajnym, a także o niemożności odstąpienia przez ten sąd od stosowania przepisów ustawowych, wskazywałby na właściwość Rady Konstytucyjnej do ingerencji w wypadku ewentualnego uchybienia przez ustawodawcę regule wyższej mocy aktów prawa międzynarodowego, wynikającej z art. 55 Konstytucji. Rada Konstytucyjna przyjęła jednak zupełnie inną wykładnię tego postanowienia, zrzekając się na rzecz sądów zwyczajnych kompetencji do stosowania art. 55 Konstytucji.

3.1. Natura „kontroli konwencyjności” ustaw

Kwestia organu właściwego do rozstrzygania o tym, czy ustawa jest zgodna z aktem prawa międzynarodowego, stała się jednym z podstawowych problemów konstytucyjnych, jakie wiązały się z wnioskiem grupy deputowanych – złożonym na podstawie art. 61 ust. 2 Konstytucji – o zbadanie konstytucyjności zgodności ustawy o dobrowolnym przerwaniu ciąży¹⁸⁶. Wnioskodawcy podnieśli w nim m.in. zarzut niezgodności ustawy z art. 2 EKPC. W decyzji z dnia 15 stycznia 1975 r.¹⁸⁷ Rada Konstytucyjna stwierdziła przede wszystkim, że „o ile postanowienia [art. 55 Konstytucji] przyznają traktatom – przy spełnieniu przesłanek, jakie określają – moc wyższą w stosunku do ustaw, o tyle ani nie nakazują, ani nie implikują tego, że poszanowanie tej zasady ma być zapewniane w toku kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, o której mowa w art. 61 [Konstytucji]”. Zdaniem Rady

¹⁸⁵ Zob. wyrok ZO RS z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie *Confédération nationale des associations familiales catholiques* (nr 105743): „powołując się na naruszenie zasad i aktów o charakterze konstytucyjnym i międzynarodowym, skarżący w rzeczywistości nie kwestionują zgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia, lecz zgodność przywołanych wyżej przepisów kodeksu o zdrowiu publicznym w brzmieniu wynikającym z ustaw (...) z zasadami i aktami, na których naruszenie się powołują”.

¹⁸⁶ Z franc. „l’interruption volontaire de la grossesse” (IVG).

¹⁸⁷ Nr 74-54 DC, w szczególności pkt 3-7 uzasadnienia. Zob. szerzej w komentarzu do tej decyzji [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 165-187. W literaturze polskiej zob. uwagi K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 60-66.

Konstytucyjnej, „kontrola poszanowania zasady wysłowionej w art. 55 Konstytucji nie może być realizowana w ramach postępowania przewidzianego w art. 61 Konstytucji z uwagi na odmienną naturę obu rodzajów kontroli (*différence de nature de ces deux contrôles*)”. Przyjęła bowiem, że decyzje o stwierdzeniu niekonstytucyjności ustawy wydane na podstawie art. 61 Konstytucji mają charakter „absolutny i ostateczny (*absolu et définitif*)”, wobec czego – stosownie do art. 62 Konstytucji – rodzą trwałą przeszkodę dla promulgacji oraz wejścia w życie przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Tymczasem wynikająca z art. 55 Konstytucji zasada nadrzędności traktatów nad ustawami ma „charakter względny i jednocześnie warunkowy (*relatif et contingent*)”, gdyż jest ograniczona zakresem materii objętej regulacją traktatową oraz uzależniona od przesłanki wzajemności stosowania, której spełnienie zależy od zachowania jednego państwa lub kilku państw-stron traktatu a także od momentu, w jakim dokonuje się oceny tej przesłanki. W konsekwencji, „ustawa sprzeczna z traktatem nie może być tylko z tego powodu uznana za sprzeczną z Konstytucją”. Niezgodność ustawy z aktem międzynarodowym nie znaczy, że ustawa jednocześnie jest przez to niezgodna także z Konstytucją, ponieważ taka wada nie stanowi, sama w sobie, naruszenia art. 55 Konstytucji. Akt międzynarodowy nie wchodzi w skład – leżącego w dyspozycji Rady Konstytucyjnej – bloku wzorców konstytucyjności¹⁸⁸.

Decyzja Rady Konstytucyjnej w sprawie *IVG* rozstrzygnęła *implicite* problem tego, czy zasada wyższej mocy traktatów nad ustawami jest zasadą ze sfery obowiązywania prawa (*normativité*) czy stosowania (*applicabilité*)¹⁸⁹. Art. 55 Konstytucji hipotetycznie mógłby być odczytany na dwa sposoby. Poszanowanie przez ustawodawcę aktów prawa międzynarodowego mogłoby być rozumiane jako niezbędny warunek zgodności wytworu procesu legislacyjnego z Konstytucją. W tym ujęciu uchybienie konstytucyjnej zasadzie nadrzędności traktatów prowadziłoby w sposób pośredni, lecz konieczny, do naruszenia samej Konstytucji, co z kolei aktualizowałoby przewidzianą przez ustrojodawcę sankcję w postaci niemożności wejścia ustawy w życie albo jej usunięcia z systemu (art. 62

¹⁸⁸ D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 110.

¹⁸⁹ Zob. komentarz do decyzji RK w sprawie *IVG*, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 172-174.

Konstytucji). Do stosowania tych sankcji konstytucyjnie upoważniona jest wyłącznie Rada Konstytucyjna (art. 61 i art. 61-1 Konstytucji). Jednakże takie rozumienie art. 55 Konstytucji zostało odrzucone w decyzji w sprawie *IVG*. Pozostała więc druga możliwość, mianowicie że zasada nadrzędności traktatów jest zasadą z zakresu stosowania prawa (regułą kolizyjną), wobec czego do kompetencji organów stosowania prawa należy egzekwowanie skutków wynikających z tej zasady. Taki wniosek wynikałby z powtarzającej się w uzasadnieniach decyzji Rady Konstytucyjnej tezy, że „do różnych organów państwa, w granicach przyznanych im kompetencji, należy czuwanie nad stosowaniem umów międzynarodowych”¹⁹⁰. W sferze stosowania prawa nadrzędność traktatów nie może jednak prowadzić do derogacji ustawy *erga omnes*. Wyłączna kompetencja Rady Konstytucyjnej do stosowania tej sankcji wobec ustawodawcy wyklucza *implicite* taką kompetencję po stronie sądów zwyczajnych. Zastosowanie reguły kolizyjnej rodzi skutki *inter partes*¹⁹¹. „[U]stawa, której stosowanie zostało wyłączone ze względu na niekonstytucyjność, jest niestosowalna definitywnie, podczas gdy stosowanie ustawy sprzecznej z traktatem jest jedynie zawieszone. Ustawa może być stosowana na nowo, jeśli ustaną skutki traktatu w wypadku albo naruszenia nakazu wzajemności [stosowania], albo jego wygaśnięcia lub wypowiedzenia”¹⁹². Tym przede wszystkim różni się – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – kontrola konstytucyjności ustawy od kontroli jej zgodności z aktami prawa międzynarodowego¹⁹³.

Stanowisko przyjęte w decyzji w sprawie *IVG* zostało przez Radę Konstytucyjną podtrzymane¹⁹⁴ mimo zastrzeżeń zgłaszanych przez doktrynę¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Tak m.in. w decyzji RK nr 86-216 DC z dnia 3 września 1986 r. (pkt 6 uzasadnienia).

¹⁹¹ X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1373.

¹⁹² Komentarz do decyzji RK w sprawie *IVG*, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 173.

¹⁹³ Choć kwestia odrębności kontroli konstytucyjności i kontroli konwencyjności a także natury każdego z tych rodzajów kontroli wciąż jest przedmiotem rozważań doktryny. Zob. C. Grewe, *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité : à la recherche d'une frontière introuvable*, RFDC z 2014, nr 100, s. 961-970.

¹⁹⁴ Zob., w odniesieniu do traktatów i umów międzynarodowych, decyzje RK: nr 77-83 DC z dnia 20 lipca 1977 r. (pkt 6 uzasadnienia); nr 77-92 DC z dnia 18 stycznia 1978 r. (pkt 3 uzasadnienia); nr 80-116 DC z dnia 17 lipca 1980 r. (pkt 7 uzasadnienia); nr 89-268 DC z dnia 29 grudnia 1989 r. (pkt 79 uzasadnienia); nr 93-335 DC z dnia 21 stycznia 1994 r. (pkt 6 uzasadnienia); nr 96-375 DC z dnia 9 kwietnia 1996 r. (pkt 9 uzasadnienia); nr 98-399 DC z dnia 5 maja 1998 r. (pkt 12 uzasadnienia); nr 98-405 DC z dnia 29 grudnia 1998 r. (pkt 15 i 34 uzasadnienia); nr 2006-535 DC z dnia 30 marca 2006 r. (pkt 27 uzasadnienia).

Rada Konstytucyjna konsekwentnie odróżnia kontrolę konstytucyjności (*contrôle de constitutionnalité*) ustaw od kontroli ich zgodności z aktami prawa międzynarodowego (*contrôle de conventionnalité*). Art. 61 Konstytucji, tak jak jest rozumiany w orzecznictwie konstytucyjnym, ogranicza zakres jej właściwości do kontroli zgodności ustaw uchwalonych przez parlament z Konstytucją. Ponieważ Rada Konstytucyjna nie ma ogólnej konstytucyjnej legitymacji do stania na straży zgodności aktów niższego rzędu z aktami o wyższej mocy, lecz działa wyłącznie w zakresie powierzonym przez ustrojodawcę, to brak w Konstytucji wyraźnego postanowienia zastrzegającego dla niej ocenę zgodności ustawy z aktem prawa międzynarodowego wyklucza dopuszczalność takiej kontroli. Innymi słowy, poszanowanie zasady nadrzędności traktatów i umów nad ustawami nie może być dochodzona w trybie przewidzianym dla kontroli konstytucyjności ustaw parlamentu, czyli w trybie określonym w art. 61 Konstytucji. W konsekwencji, kwestionując ustawę przed Radą Konstytucyjną, nie można skutecznie podnieść zarzutu naruszenia gwarancji wynikających z międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka, w tym przede wszystkim z Europejskiej Konwencji.

Orzecznictwo zapoczątkowane decyzją w sprawie *IVG* rozciągnięte zostało następnie przez Radę Konstytucyjną na obszar relacji między ustawami oraz aktami prawa unijnego. W jej ocenie, kontrola zgodności ustawy z prawem unijnym (*contrôle de l'eurocompatibilité*) nie mieści się w ramach kognicji przyznanej Radzie Konstytucyjnej na mocy art. 61 Konstytucji. Odnosi się to zarówno do aktów prawa traktatowego¹⁹⁶, jak i aktów prawa pochodnego UE¹⁹⁷. W tym zakresie

¹⁹⁵ G. Carcassonne stawia pytanie, czy zadowalająca jest sytuacja, w której sąd konstytucyjny odmawia kontroli poszanowania normy międzynarodowej (unijnej) przez ustawę, gdy tymczasem zaraz po jej promulgacji każdy sąd zwyczajny może odmówić zastosowania ustawy niezgodnej z tą normą. „W skrócie, każdy może uśmiercić ustawę sprzeczną z prawem wspólnotowym. Każdy wręcz musi to zrobić, ponieważ jest ona *eo ipso* spreczna z art. 55 [Konstytucji]; każdy z wyjątkiem... Rady Konstytucyjnej!” (tenże, *La Constitution...*, dz. cyt., s. 274). Zob. również D. de Béchillon, *De quelques incidences du contrôle de la conventionnalité internationale des lois par le juge ordinaire. Malaise dans la Constitution*, RFDA z 1998, nr 14(2), s. 225-242; G. Carcassonne, *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975?*, CCC z 1999, nr 7, s. 95-100; N. Lenoir, *Les rapports entre le droit constitutionnel français et le droit international à travers le filtre de l'article 54 de la Constitution de 1958*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, red. P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 28 i 29; B. Genevois, *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975?*, CCC z 1999, nr 7, s. 101-108.

¹⁹⁶ Zob. decyzje RK: nr 91-293 DC z dnia 23 lipca 1991 r. (pkt 4 i 5 uzasadnienia) oraz nr 99-416 DC z dnia 23 lipca 1999 r. (pkt 13 i 16 uzasadnienia). W odniesieniu do zasad ogólnych prawa unijnego zob. decyzje RK nr 96-385 DC z dnia 30 grudnia 1996 r. (pkt 18 uzasadnienia), w której Rada Konstytucyjna odmówiła

odnotować należy dwa wyjątki, dla których uzasadnienia Rada Konstytucyjna poszukuje w treści art. 88-1 i art. 88-3 Konstytucji¹⁹⁸. Po pierwsze, skoro czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych ma w myśl art. 88-3 Konstytucji przysługiwać obywatelom UE „zgodnie z zasadami” określonymi w Traktatach, to francuska ustawa organiczna, która reguluje prawa wyborcze w tych wyborach, musi respektować normy unijne ustanowione w celu realizacji prawa obywateli UE¹⁹⁹. Zgodność ustawy z prawem unijnym warunkuje jej zgodność z Konstytucją, natomiast to do Rady Konstytucyjnej należy wyegzekwowanie tej zgodności²⁰⁰. Po drugie, do Rady Konstytucyjnej należy też kontrola, czy ustawodawca zadośćuczynił – wynikającemu z art. 88-1 Konstytucji – obowiązkowi prawidłowego i terminowego wdrożenia dyrektywy do prawa wewnętrznego²⁰¹. Jeśli przepis ustawowy w oczywisty sposób nie daje się pogodzić (*manifestement incompatible*) z dyrektywą, którą ma wdrożyć, musi zostać uznany za niezgodny z art. 88-1 Konstytucji²⁰². Już jednak kontrola innych ustaw, niż ustawa mająca na celu wdrożenie dyrektywy, nie mieści się w ramach kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną na podstawie art. 61 Konstytucji²⁰³.

Stanowisko o odmienności natury, odróżniającej kontrolę konstytucyjności od kontroli „konwencyjności” i „euro-kompatybilności”, nie uległo zmianie po wprowadzeniu w życie reformy ustrojowej z 2008 r., w ramach której przyznano Radzie Konstytucyjnej kompetencję do oceny – w postępowaniu wszczętym na skutek pytania sądu zwyczajnego – zgodności przepisów ustawowych

kontroli przepisu ustawy z zasadą zaufania (*principe de confiance légitime*), która – jej zdaniem – nie znajdowała odpowiednika w aktach konstytucyjnych.

¹⁹⁷ Zob. decyzję RK nr 91-298 DC z dnia 24 lipca 1991 r. (pkt 20 i 21 uzasadnienia).

¹⁹⁸ Oba przepisy są zawarte w tytule XIV Konstytucji, który został dodany na mocy art. 5 wspomnianej już ustawy konstytucyjnej nr 92-554 z dnia 25 czerwca 1992 r. o dodaniu do Konstytucji tytułu „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”. Na temat wyjątków od zasady braku kognicji do kontroli zgodności ustaw z aktami prawa UE zob. D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 114 i 115.

¹⁹⁹ Zob. decyzję RK nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r. dotyczącą Traktatu o Unii Europejskiej (pkt 28 uzasadnienia).

²⁰⁰ Tak wprost w decyzji RK nr 98-400 DC z dnia 20 maja 1998 r. dotyczącej ustawy organicznej o wykonaniu art. 88-3 Konstytucji (pkt 4 uzasadnienia).

²⁰¹ Zob. decyzja RK nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. dotycząca ustawy o ekonomii cyfrowej (pkt 7 uzasadnienia). Zob. też D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2013, s. 116.

²⁰² Tak wprost w decyzji RK nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r. dotycząca ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych (pkt 20 uzasadnienia). W oparciu o tę tezę, Rada Konstytucyjna uznała po raz pierwszy niekonstytucyjność przepisu ustawy „rażąco naruszający” cel dyrektywy w decyzji nr 2006-543 DC z dnia 30 listopada 2006 r. dotycząca ustawy o sektorze energetycznym (pkt 9 uzasadnienia).

²⁰³ Tak w decyzji RK nr 2006-535 DC z dnia 30 marca 2006 r. dotyczącej ustawy o równości szans (pkt 28 uzasadnienia).

z wolnościami i prawami gwarantowanymi w Konstytucji (art. 61-1 Konstytucji)²⁰⁴. Przeciwnie, wynikające z tej tezy ograniczenie dla zakresu kognicji Rady Konstytucyjnej znalazło potwierdzenie w przepisach ustawy organicznej o Radzie Konstytucyjnej. Stanowi ona w art. 23-2 ust. 5, że sąd *meriti* w sprawie, w toku której podniesione będą jednocześnie zarzut niezgodności przepisu ustawowego z Konstytucją i zarzut niezgodności ustawy z zobowiązaniami międzynarodowymi Francji, ma obowiązek najpierw („priorytetowo”) rozstrzygnąć kwestię skierowania pytania o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej. Jednocześnie, do sądu *meriti* należy – stosownie do art. 23-3 ust. 1 ustawy organicznej o Radzie Konstytucyjnej – podjęcie wszelkich koniecznych środków tymczasowych (*provisoires*) i zabezpieczających (*conservatoires*), w tym, jak potwierdza to orzecznictwo, wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w celu rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. W 2010 r. Rada Konstytucyjna podtrzymała stanowisko, że „zarzut wynikający z braku zgodności przepisu ustawowego z wiążącym Francję aktem prawa międzynarodowego nie może być potraktowany jako zarzut niekonstytucyjności”, wobec czego „nie należy do Rady Konstytucyjnej, podczas orzekania w trybie określonym w art. 61-1 Konstytucji, badanie zgodności kwestionowanych przepisów [ustawowych] z aktami prawa międzynarodowego wiążącymi Francję”²⁰⁵. Ponadto wskazała, że „zarzut oparty na traktatach lub na prawie Unii Europejskiej należy do kompetencji sądów administracyjnych i powszechnych”. Art. 62 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę ostateczność oraz mocy wiążącej decyzji Rady Konstytucyjnej, „nie ogranicza kompetencji sądów administracyjnych i powszechnych do przyznania zobowiązaniom [międzynarodowym] pierwszeństwa przed niedającymi pogodzić

²⁰⁴ C. Grewe, dz. cyt., nr 100, s. 962; P. Jan, dz. cyt., s. 103; A. Levade, *La QPC : perspectives européennes*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 59; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 144 i 145.

²⁰⁵ Decyzja nr 2010-4/17 QPC z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie *Alain C.* i in. (pkt 11 uzasadnienia). W sprawie tej Rada Konstytucyjna odmówiła w trybie kontroli następcej oceny zgodności przepisu ustawy z wymaganiami wynikającymi z EKPC. Zob. też decyzje RK: nr 2010-612 DC z dnia 5 sierpnia 2010 r. (pkt 4 i 5 uzasadnienia); nr 2011-217 QPC z dnia 3 lutego 2012 r. (pkt 3 uzasadnienia); nr 2012-654 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r. (pkt 58 uzasadnienia). Na takim stanowisku stoją też sądy zwyczajne (zob., spośród wielu, postanowienie Izby Karnej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie *Alain X.*, nr 10-90033, w którym Sąd Kasacyjny odmówi skierowania pytania dotyczącego zgodności przepisu ustawowego z art. 6 ust. 1 EKPC).

się z nimi postanowieniami ustawowymi, nawet jeśli te zostaną uznane [przez Radę Konstytucyjną] za zgodne z Konstytucją”²⁰⁶. Zdaniem Rady Konstytucyjnej, to „do różnych organów państwa należy czuwanie w zakresie przynależnych im kompetencji nad stosowaniem” traktatu międzynarodowego²⁰⁷. Odnosi się to również do spraw dotyczących zgodności aktów ustawowych z prawem unijnym. Okoliczność, że Traktat z Lizbony jest wymieniony w art. 88-1 Konstytucji, nie czyni z niego wzorca kontroli konstytucyjności²⁰⁸. Przede wszystkim skarżący nie może skutecznie powoływać się na naruszenie obowiązku prawidłowego wykonania dyrektywy (o jakim mowa w art. 88-1 Konstytucji), ponieważ obowiązek ten nie rodzi „wolności ani prawa”, które gwarantowałaby Konstytucja. Zarzut taki nie podlega zatem rozpoznaniu w trybie opisanym w art. 61-1 ust. 1 Konstytucji²⁰⁹. Rada Konstytucyjna nie jest powołana do czuwania nad zgodnością ustaw z prawem unijnym, ani do zapewnienia pierwszeństwa i efektywności norm unijnych – nawet w sferze aktywności ustawodawcy²¹⁰.

Konsekwentnie podtrzymywana przez Radę Konstytucyjną teza o niemożności sprawowania przez nią kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego (*contrôle de conventionnalité*) i unijnego (*contrôle de l'eurocompatibilité*), uzasadniana brakiem w Konstytucji wyraźnego upoważnienia do jej dokonywania w ramach (albo obok) postępowań przewidzianych dla kontroli konstytucyjności ustaw (*contrôle de constitutionnalité*), o których mowa w art. 61 i art. 61-1 Konstytucji, oraz odmiennością charakteru obu typów kontroli²¹¹, rodziło konieczność poszukiwania w ramach systemu prawnego organu i instrumentarium

²⁰⁶ Decyzja RK nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. (pkt 12 i 13 uzasadnienia).

²⁰⁷ Decyzja RK nr 2012-653 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r. (pkt 18 uzasadnienia).

²⁰⁸ Decyzja RK nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. (pkt 16 uzasadnienia).

²⁰⁹ Decyzja RK nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. (pkt 19 uzasadnienia). W doktrynie nie wyklucza się jednak – wyjątkowo – dopuszczalność badania przez Radę Konstytucyjną, czy przepis ustawy wdrażającej dyrektywę jest zgodny z wolnościami i prawami konstytucyjnymi, jeśli przepis (a pośrednio dyrektywa, której wykonanie kontrolowany przepis zapewnia) naruszałby prawo lub wolność o charakterze konstytucyjnym nierozdzielnie związane z „tożsamością konstytucyjną Francji” (zob. A. Levađe, *La QPC...*, dz. cyt., s. 66-68; D. Rousseau, *Droit du contentieux...*, dz. cyt., s. 245, 251 i 252; M. Verpeaux, *Le Conseil constitutionnel...*, dz. cyt., s. 145). Wniosek taki miałby wynikać – *a contrario* – z uzasadnienia decyzji nr 2010-79 QPC z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie *Kamel D.*, w której Rada Konstytucyjna odmówiła oceny konstytucyjności przepisów ustawy ograniczających się do „wywiedzenia koniecznych konsekwencji” z bezwarunkowych i precyzyjnych postanowień dyrektywy unijnej, które nie miały związku z żadną normą ani zasadą nierozdzielnie związaną z tożsamością konstytucyjną Francji (pkt 4 uzasadnienia).

²¹⁰ A. Levađe, *La QPC...*, dz. cyt., s. 60.

²¹¹ Mianowicie „absolutnego i ostatecznego” wyniku kontroli konstytucyjności oraz „względego i jednocześnie warunkowego” wyniku kontroli konwencyjności.

mogących zapewnić poszanowanie prawa międzynarodowego i unijnego przez organy władzy publicznej. Dała zresztą do tego impuls sama Rada Konstytucyjna, wskazując na gruncie art. 55 Konstytucji, że to do innych organów państwa (tj. organów stosowania prawa) należy – w granicach przyznanych im kompetencji – zapewnienie poszanowania i skuteczności prawa międzynarodowego i unijnego. Skoro ustrojodawca zastrzegł dla Rady Konstytucyjnej kontrolę zgodności ustaw z Konstytucją, co miałoby *implicite* przesądzać także o niewłaściwości sądów zwyczajnych w tym zakresie, to *a contrario* brak takiego zastrzeżenia w wypadku kontroli zgodności ustaw z prawem międzynarodowym i unijnym – którą to kontrolę należy uznać za odrębną wobec oceny konstytucyjności – przemawia na rzecz kompetencji sądów zwyczajnych w zakresie tej właśnie kontroli „konwencyjności”.

Mimo ugruntowanej na początku lat 30. XX w. „doktryny Matter”, zgodnie z którą sąd powszechny w wypadku, gdy dokonanie wykładni ustawy w zgodzie z traktatem lub umową międzynarodową okazuje się niemożliwe, ma obowiązek zastosować normę ustawową²¹², w kilka miesięcy po tym, jak zapadła decyzja w sprawie *IVG*, Sąd Kasacyjny podzielił pogląd Rady Konstytucyjnej. W wyroku połączonych Izb z dnia 24 maja 1975 r. w sprawie *Société Jacques Vabre* Sąd Kasacyjny uznał, że sąd powszechny ma kompetencję do uchylecia się od zastosowania przepisu ustawy niedającej się pogodzić z przepisami aktu międzynarodowego, który jest bezpośrednio stosowany w prawie wewnętrznym i ma zgodnie z art. 55 Konstytucji moc wyższą niż ustawa²¹³. Innymi słowy, do właściwości sądu powszechnego należy ocena *a casu ad casum* kwestii zgodności ustawy z normami prawa międzynarodowego i unijnego oraz – w wypadku stwierdzenia niezgodności – odmowa zastosowania ustaw w konkretnej sprawie (skutek *inter partes*)²¹⁴. Podobnie, Rada Konstytucyjna, orzekając jako sąd

²¹² K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 55.

²¹³ Nr 73-13556. Sąd Apelacyjny w Paryżu mógł zatem, zdaniem Sądu Kasacyjnego, odstąpić od zastosowania przepisu kodeksu podatkowego (w brzmieniu wynikającym z ustawy z 1966 r.) niezgodnego z postanowieniami Traktatu Rzymskiego z 1957 r. – niezależnie od tego, że przepis kodeksowy był późniejszy w stosunku do Traktatu. Stanowisko podtrzymane w orzecznictwie – zob., spośród wielu, wyroki: Izby Karnej z dnia 5 grudnia 1983 r. w sprawie *Jea-Fra* i *Patrex* (nr 82-92275); Izby Handlowej z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie *Dumoussaud* (nr 85-11248); Izby Karnej z dnia 3 czerwca 1988 r. w sprawie *Klaus Barbie* (nr 87-84240).

²¹⁴ W literaturze polskiej zob. uwagi K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 67-69.

wyborczy, uznała swoją kompetencję do odmowy zastosowania w postępowaniu wyborczym ustawy, która byłaby niezgodna z prawem międzynarodowym lub unijnym²¹⁵.

3.2. Rada Stanu a kontrola zgodności ustaw z prawem międzynarodowym i unijnym

Stanowisko Rady Stanu odnośnie do możliwości kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego przez długi czas było odmienne od stanowiska przyjętego przez Radę Konstytucyjną i Sąd Kasacyjny. Wynikało to, jak się wydaje, z silnego zakorzenienia – dominującej w prawie publicznym doby III i V Republiki – koncepcji ustawy rozumianej jako akt niekwestionowalny przez sądem administracyjnym, tworzący przeszkodę dla kontroli aktu administracyjnego z normami wyższego rzędu niezależnie od tego, czy normy te mają charakter konstytucyjny, czy wynikają z prawa międzynarodowego. Bezpośredniego wpływu na stanowisko Rady Stanu nie miała okoliczność, że ustrojodawca francuski przyznał traktatom najpierw moc ustawy (art. 26 Konstytucji z 1946 r.), a następnie moc wyższą niż ustawy (art. 55 Konstytucji z 1958 r.).

W swojej praktyce orzeczniczej Rada Stanu opierała się początkowo na rozróżnieniu na ustawy uchwalone przed ratyfikacją i wejściem w życie traktatu oraz ustawy uchwalone po tej dacie. Uznając *implicite*, że wynikająca z art. 55 Konstytucji zasada nadrzędności aktów prawa międzynarodowego ma charakter walidacyjny, przyjmowała, że ratyfikacja a następnie publikacja traktatu prowadzi do „dorozumianej derogacji” (*abrogation implicite*) przepisów ustawy wcześniejszej, jeśli postanowienia traktatu są na tyle precyzyjne i jasne, że nadają się do bezpośredniego zastosowania, a jednocześnie, regulując to samo zagadnienie,

²¹⁵ Zob. np. decyzje RK z dnia 88-1082/1117 AN z dnia 21 października 1988 r. (pkt 5 uzasadnienia) i nr 2007-3451 AN z dnia 12 lipca 2007 r. (pkt 2 i 5 uzasadnienia). Zob. B. Genevois, *Le juge d'élections, le traité et la loi*, RFDA z 1988, s. 908-917. W 2012 r. Rada Konstytucyjna skorygowała swoje stanowisko, uznając, że działając jako sąd wyborczy, przed którym podniesiony zostanie zarzut niekonstytucyjności, może jednocześnie rozstrzygnąć kwestię zgodności ustawy wyborczej z Konstytucją oraz kwestię jej zgodności z prawem międzynarodowym. Tak w decyzji RK nr 2011-4538 SEN z dnia 12 stycznia 2012 r. Zob. uwagi w komentarzu do decyzji RK w sprawie *Loiret*, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013, s. 633-640.

nie dają się pogodzić z przepisami ustawy wcześniejszej²¹⁶. W takim wypadku rolą sądu administracyjnego nie jest dokonywanie kontroli zgodności ustawy z aktem wyższego rzędu, lecz stwierdzenie – w oparciu o regułę *lex posteriori derogat legi priori* – że przepisy ustawowe zostały uchylone przez akt późniejszy²¹⁷. Zabieg taki nie różni się od zabiegu polegającego na rozstrzygnięciu kwestii relacji między wcześniejszą normą ustawową oraz późniejszą normą ustawową lub konstytucyjną. Sąd administracyjny nie napotyka zatem przeszkody („ekranu”) w postaci ustawy, która uniemożliwiałaby bezpośrednią kontrolę zgodności aktu administracyjnego z aktem międzynarodowym²¹⁸.

Odmienne podejście przyjmowane było w sprawach, w których zarzut niezgodność z traktatem lub umową dotyczył aktu administracyjnego wydanego na podstawie i zgodnie z ustawą, która miała charakter późniejszy wobec traktatu lub umowy. W takich wypadkach Rada Stanu uznawała się, co do zasady²¹⁹, za związaną obowiązkiem stosowania ustawy, która stawiała się w ten sposób przeszkodą uniemożliwiającą zapewnienie poszanowania prawa międzynarodowego²²⁰. Stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie *Syndicat général des fabricants de semoules de France*²²¹ było

²¹⁶ Zob. np. wyrok z dnia 30 stycznia 1981 r. w sprawie *Jacquesson* (nr 18327), w którym Rada Stanu uznała, że przepisy kodeksu ogólnego o podatkach, w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z 1977 r., nie mogą być uznane za „pośrednio uchylone” (*implicitement abrogés*) przez art. 6 ust. 2 EKPC, ponieważ nie są one z tym postanowieniem konwencyjnym niezgodne.

²¹⁷ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 153; X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1371.

²¹⁸ Zob. m.in. wyroki ZO RS: z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Croissant* (nr 10079) i z dnia 15 lutego 1980 r. w sprawie *Gabor Winter* (nr 17224), a także wyroki RS: z dnia 27 lipca 1979 r. w sprawie *Salati* (nr 14349) i z dnia 28 lipca 1989 r. w sprawie *Arocena* (nr 105076).

²¹⁹ Jeśli jednak ustawa późniejsza wobec umowy międzynarodowej miałaby charakter ogólny (*lex generalis*), to – zdaniem Rady Stanu – sprawę należy rozpoznać, stosując umowę międzynarodową o charakterze szczegółowym (*lex specialis*). Tak np. w wyroku ZO RS z dnia 2 maja 1975 r. w sprawie *Mathis* (nr 86685). Problem nie występował także w wypadkach, kiedy możliwa okazywała się taka wykładnia, która zapewniała zgodność ustawy późniejszej z postanowieniami traktatu lub umowy międzynarodowej. Zob. np. wyrok RS z dnia 19 listopada 1986 r. w sprawie *Société SMANOR* (nr 41852).

²²⁰ E. Négrier, *Le crépuscule d'une théorie jurisprudentielle : l'écran législatif et les droits communautaire et constitutionnel*, RDP z 1990, s. 767-793.

²²¹ Nr 62814. Na tle sprawy pojawiła się kwestia dotycząca zgodności między rozporządzeniem wspólnotowym z dnia 1 lipca 1962 r. (określającym wspólne przepisy celne) i ordonansem prezydenta z dnia 19 września 1962 r. (wydanym na mocy upoważnienia zawartego w ustawie referendalnej z dnia 13 kwietnia 1962 r., która dawała głowie państwa umocowanie do ustanowienia środków niezbędnych do wdrożenia deklaracji rządowych w sprawie zakończenia kryzysu algierskiego). Ordonans ustanawiał szczegółowe przepisy dotyczące wymiany handlowej z Algierią. Został zatwierdzony przez parlament ustawą z dnia 16 stycznia 1963 r. W decyzji z dnia 20 grudnia 1963 r. minister spraw wewnętrznych wydał zgodę na import nasion zboża z Algierii, precyzując w decyzji z dnia 23 stycznia 1964 r., że import ten nie podlega opodatkowaniu przewidzianemu w rozporządzeniu wspólnotowym. Obie decyzje zostały zaskarżone przez

konsekwentnie podtrzymywane²²² mimo odmiennego poglądu przyjętego w 1975 r. przez Radę Konstytucyjną w sprawie *IVG* i Sąd Kasacyjny w sprawie *Société Jacques Vabre*. Rada Stanu odnosiła je również do spraw z zakresu prawa unijnego, odmawiając – wbrew stanowisku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²²³ – pierwszeństwa prawu unijnemu przed późniejszą ustawą²²⁴. Uchylenie się od skutków ekranu ustawodawczego, jeśli ta była uchwalona już po wprowadzeniu do porządku krajowego aktu prawa międzynarodowego lub unijnego, byłoby dopuszczalne tylko wówczas, gdyby ekran miał charakter „przezroczysty” z uwagi na zbyt lakoniczne lub nieprecyzyjne ujęcie przepisów ustawowych²²⁵.

Niedopuszczalność odstąpienia przez sąd administracyjny od zastosowania ustawy późniejszej nadającej się pogodzić z aktem międzynarodowym lub unijnym wynikała – jak wyjaśnia się to w literaturze²²⁶ – z odmiennego sposobu rozumienia art. 55 Konstytucji. O ile od 1975 r. w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej i sądów powszechnych zasada nadrzędności traktatów i umów międzynarodowych upatrywana była jako reguła ze sfery stosowania prawa (*applicabilité*), o tyle Rada Stanu traktowała zgodność ustawy z prawem międzynarodowym lub unijnym jako warunek konstytucyjności ustawy, którego naruszenie ma znaczenie dla sfery obowiązywania prawa (*normativité*). Stwierdzenie tego warunku nie należy, jak przyjmowała Rada Stanu, do sądu administracyjnego, lecz do Rady Konstytucyjnej.

związek zawodowy. Rada Stanu odrzuciła skargę, odmawiając uchylenia aktów administracyjnych z uwagi na niezgodność z rozporządzeniem wspólnotowym. Ograniczyła się do stwierdzenia zgodności decyzji z ordonansem, który – po zatwierdzeniu przez parlament – miał moc ustawy. Przyznała *implicite* pierwszeństwo ustawie krajowej późniejszej wobec aktu pochodnego prawa wspólnotowego. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 626 i 627.

²²² Zob. wyroki ZO RS: z dnia 22 października 1979 r. w sprawie *Union démocratique du travail* (nr 17541); z dnia 31 października 1980 r. w sprawie *Lahache* (nr 13028); z dnia 13 maja 1983 r. w sprawie *Société anonyme René Moline* (nr 37030); z dnia 23 listopada 1984 r. w sprawie *Roujansky* (nr 60106). Tak też w wyrokach RS: z dnia 8 lutego 1985 r. w sprawie *Association des centres Édouard Leclerc* (nr 47810); z dnia 13 grudnia 1985 r. w sprawie *Société internationale Sales and support corporation* (nr 09688); z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie *Société Bernard Carrant* (nr 63772).

²²³ Zob., spośród wielu, wyrok TS UE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie *Simmenthal S.A.* (nr C-106/77), z którego wynika, że: „zgodnie z zasadą wyższości prawa wspólnotowego bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego, ale także – jako integralne elementy porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego z państw członkowskich, mające wyższą moc prawną – uniemożliwiają stanowienie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi” (§ 17 uzasadnienia).

²²⁴ J.-Cl. Bonichot, *Convergences et divergences entre le Conseil d'État et la Cour de justice des Communautés européennes*, RFDA z 1989, nr 5, s. 579-604.

²²⁵ K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 71.

²²⁶ Zob. uwagi R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 155 i 156.

Podjęcie przez sąd kontroli zgodności ustawy z traktatem lub umową byłoby w tym ujęciu pośrednio kontrolą zgodności ustawy z art. 55 Konstytucji, czyli kontrolą konstytucyjności. W sprawie *Syndicat général des fabricants de semoules* Rada Stanu przyjęła tok rozumowania zaproponowany przez komisarza rządowego N. Questiaux²²⁷. Wskazywał on, że choć art. 55 Konstytucji potwierdza prymat prawa międzynarodowego nad ustawą krajową, niemniej „sąd administracyjny nie może podjąć wysiłku, jakiego się od niego oczekuje, bez zmiany, z własnej woli, swego miejsca wśród instytucji [państwa]”. Zgodnie z tradycją ustrojową Rada Stanu jest sądem i doradcą władzy wykonawczej, wobec czego jej właściwość obejmuje wyłącznie akty władzy wykonawczej, nie zaś ustawodawczej. Komisarz rządowy przywołał orzecznictwo wypracowane na gruncie wyroku w sprawie *Arrighi*, które wyklucza dopuszczalność kontroli konstytucyjności aktu administracyjnego zgodnego z ustawą. Takie podejście, które „jest trafne w wypadku kontroli ustawy z normami zawartymi w Konstytucji, mającymi z zasady wyższą moc prawną, jest też takie [trafne] w odniesieniu do każdego aktu, o którym byłoby powiedziane – jak w wypadku traktatu międzynarodowego – że ma moc wyższą od ustawy”. W toku postępowania sądowoadministracyjnego sąd „nie może ani badać, ani zaniechać przestrzegania ustawy” – niezależnie od charakteru konstytucyjnego lub prawnomiędzynarodowego normy mającej wyższą moc. Dla komisarza rządowego nie ma znaczenia uchwalenie oraz wejście w życie Konstytucji z 1958 r. Jak zauważał N. Questiaux: „[o]czywiście wskazuje się, że praktyka powstrzymywania się przez sąd przed kontrolą aktów ustawodawcy jest słabiej uzasadniona od chwili, gdy nasza Konstytucja nie uznaje już zasady supremacji Parlamentu”, jednakże „Konstytucja precyzyjnie określiła [kwestię] kontroli konstytucyjności ustaw, przyjmując wąską jej koncepcję i powierzając [tę kontrolę] Radzie Konstytucyjnej”. Zmiana ogólnych założeń ustrojowych, polegająca na ograniczeniu roli parlamentu w myśl idei racjonalizacji systemu rządów, nie zmieniła, zdaniem komisarza rządowego, pozycji i roli ustrojowej sądu administracyjnego, tym bardziej, że wyraźnie postanowienia Konstytucji z 1958 r. powierzyły kontrolę konstytucyjności ustaw specjalnie powołanemu organowi

²²⁷ Treść konkluzji przywołuję za S. Leroyer, dz. cyt., s. 628-630.

(Radzie Konstytucyjnej) i nie przewidziały takich kompetencji po stronie sądów. Ustrojodawca nie przekreślił zatem zasady, że Rada Stanu – jak to ujął N. Questiaux – „nadal podlega ustawie”. W związku z tym „jeśli ustawodawca wyraźnie wyrazi swoją wolę” i ustawa stanie się „koniecznym pośrednikiem” (*intermédiaire nécessaire*) między traktatem międzynarodowym oraz aktem administracji, „żaden przepis Konstytucji, a w szczególności jej art. 55, nie zwalnia sądu od respektowania tej woli [ustawodawcy]”.

W stanowisku N. Questiaux, które Rada Stanu podzieliła w wyroku w sprawie *Syndicat général des fabricants de semoules*, centralne znaczenie miała więc „zasada zwyczajowa” (*principe coutumier*) bezwzględnego związania sądu administracyjnego ustawą – wyrazem woli powszechnej, której, w ocenie komisarza rządowego, nie przelamuje art. 55 Konstytucji. Konsekwencją takiego stanowiska jest to, że teoretycznie parlament francuski uzyskuje możliwość uchwalenia ustawy niezgodnej z wiążącymi już Francję aktami prawa międzynarodowego. Wyrażona w ten sposób wola parlamentu miałaby pierwszeństwo przed zobowiązaniami międzynarodowymi²²⁸. Z praktycznego punktu widzenia skarżący nie mogłby zaś powoływać się na niezgodność kwestionowanego aktu administracyjnego z aktem prawa międzynarodowego (unijnego), jeśli akt administracyjny wydany zostałby w zgodzie z ustawą późniejszą wobec aktu międzynarodowego (unijnego). W tej konfiguracji ustawa wywołuje skutek „ekranu” uniemożliwiającego kontrolę „konwencyjności” aktu administracyjnego na tej samej zasadzie, na jakiej wyłącza dopuszczalność oceny jego konstytucyjności²²⁹.

Stanowisko przyjęte przez Radę Stanu w 1968 r. uległo zmianie dopiero w 1989 r. na kanwie sprawy *Nicolo*, która wymagała rozstrzygnięcia zarzutu niezgodności ustawy krajowej z aktami wspólnotowymi regulującymi procedurę wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia Wspólnot Europejskich²³⁰. W wyroku

²²⁸ S. Leroyer, dz. cyt., s. 627.

²²⁹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 155.

²³⁰ Nr 108243. Sprawa zawisła w związku ze skargą wniesioną przez wyborcę, który zakwestionował ważność wyborów do Zgromadzenia Wspólnot Europejskich (obecnie PE), jakie odbyły się w dniu 18 czerwca 1989 r. Skarżący oparł argumentację na tym, że w wyborach uczestniczyli wyborcy z terytoriów zamorskich, co – jego zdaniem – naruszało Traktat. Problem prawny polegał na tym, że ustawa wyborcza z dnia 7 lipca 1977 r. przewidywała jeden okręg wyborczy obejmujący „całe terytorium Republiki” (co w

Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 października 1989 r. Rada Stanu stwierdziła (w niezwykle lapidarny sposób), że normy wynikające z ustawy z 1977 r. „nie są nie do pogodzenia z precyzyjnymi postanowieniami Traktatu Rzymskiego”. Orzekając jako sąd wyborczy o ważności wyborów do Zgromadzenia Wspólnot Europejskich (obecnie Parlamentu Europejskiego), Rada Stanu oddaliła zarzut niezgodności ustawy z Traktatem Rzymskim, choć ustawa została uchwalona na długo po wejściu w życie Traktatu. Co prawda w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Nicolo* nie znalazła się szersza prezentacja argumentacji, niemniej zestawienie wzorca i przedmiotu kontroli pozwala dostrzec, że doszło do reinterpretacji art. 55 Konstytucji w kierunku przyjętym wcześniej w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej i Sądu Kasacyjnego. Na płaszczyźnie postępowania sądowoadministracyjnego usunięta została przeszkoda wyłączająca możliwość dochodzenia poszanowania aktów prawa międzynarodowego i unijnego przez organy władzy publicznej, w tym przez ustawodawcę.

Teoretyczne argumenty, jakie przemówiły za zmianą stanowiska, można odtworzyć na podstawie konkluzji do sprawy *Nicolo*, które przedstawił komisarz rządowy P. Frydman²³¹. Odwołując się do orzecznictwa ukształtowanego na tle wyroku w sprawie *Syndicat général des fabricants de semoules*, wskazywał na jego podstawy, „które nie tkwią z pewnością w kontestacji samej zasady hierarchicznej nadrzędności traktatów nad ustawami, wynikającej wyraźnie z art. 55 [Konstytucji]”, lecz których należy poszukiwać „w woli poszanowania zasady, że nie należy do sądu administracyjnego sprawowanie kontroli zgodności (*validité*) ustawy”. Innymi słowy, zasada podziału władz, odczytywana w świetle francuskiej specyfiki ustrojowej, przemawia raczej za niedopuszczalnością dokonywania przez sąd zwyczajny oceny zgodności ustaw z jakąkolwiek normą wyższego rzędu

świecie konstytucyjnej zasady jednolitości państwa należało rozumieć jako obszar obejmujący Metropolię i terytoria zamorskie), podczas gdy Traktat mógł mieć zastosowanie, w ocenie skarżącego, tylko do Francji metropolitarnej, ponieważ terytoria zamorskie korzystać miały na podstawie Traktatu ze statusu specjalnego. Sprawy z zakresu ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należą do właściwości Rady Stanu, która orzeka „w pierwszej i ostatniej instancji”. Zob. komentarze do wyroku ZO RS w sprawie *Nicolo*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 653-665 oraz [w:] *Les grades décisions de la jurisprudence française de droit international public*, red. A. Pellet, A. Miron, Paris, 2015, s. 169-191. Zob. też R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 156-162; K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 71-73, B. Stirn, *Le Conseil d'État et l'Europe...*, dz. cyt., s. 656-658.

²³¹ Konkluzje przywołuję za S. Leroyer, dz. cyt., s. 638-641.

(konstytucyjną lub traktatową). Po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. tak rozumiana zasada podziału władz napotyka jednak, jak zauważał P. Frydman, inną zasadę o charakterze konstytucyjnym, wyraźnie wyrażoną w art. 55 Konstytucji, mianowicie zasadę nadrzędności traktatów i umów międzynarodowych nad ustawami. Ta pierwsza zasada jest charakteru ogólnego, podczas gdy ta druga ma ściśle określoną treść. Zasada ogólna podziału władz nie może w tym wypadku być przeszkodą dla stosowania zasady szczegółowej o tej samej mocy prawnej. Ponadto, zdaniem P. Frydmana, kontrola zgodności norm ustawowych z wcześniejszymi traktatami „nie może w żadnym razie stanowić, według mnie, właściwej kontroli konstytucyjności ustaw”. Nie podważając poglądu o niedopuszczalności kontroli zgodności ustaw z Konstytucją (*contrôle de constitutionnalité*) z uwagi na wyraźne przepisy konstytucyjne zastrzegające tę kontrolę dla kognicji Rady Konstytucyjnej, komisarz rządowy opowiedział się za dopuszczalnością kontroli przez sąd zgodności ustawy z traktatami i umowami międzynarodowymi (*contrôle de conventionnalité*), która to kontrola w świetle decyzja w sprawie *IVG* nie należy już do Rady Konstytucyjnej. Zauważył, że „art. 55 [Konstytucji] ma na celu raczej określenie hierarchii norm na potrzeby sądu, nie zaś zakazywanie parlamentarzystom odstępowania od jej poszanowania”. Choć ustrojodawca nie przewidział specjalnej procedury orzekania o zgodności ustawy z traktatem lub umową międzynarodową, to jednak – w ocenie P. Frydmana – samo wyrażenie zasady nadrzędności musi zakładać, że istnieje organ władny, by takiej oceny dokonać. Art. 55 Konstytucji zawiera zatem elementy normy kompetencyjnej, mianowicie „upoważnienie udzielone *implicite* sądom do kontroli zgodności ustaw z traktatami”. Zdaniem komisarza rządowego, art. 55 Konstytucji „jest adresowany przede wszystkim do sądów. To one bowiem zostały wyposażone w kompetencję do odmowy zastosowania (*écarter*) ustaw sprzecznych z traktatami oraz mają do tego rzeczywiste upoważnienie konstytucyjne, które, choć wyrażone *implicite*, jest w sposób inherentny wpisane w to postanowienie [konstytucyjne]”. W wypadku art. 55 Konstytucji „[b]ez wątplenia chodzi tu o kontrolę zgodności ustaw, niemniej ograniczenie konstytucyjnej zasady podziału władz znajduje swoją podstawę w samej Konstytucji. Jednakże teoria ustawy-ekranu, w razie przyjęcia

tego sposobu rozumowania, nie zostanie przekreślona. Upoważnienie dane *implicite* sądom może w związku z tym znaleźć zastosowanie tylko w ścisłych granicach określonych w art. 55 [Konstytucji], a więc może dotyczyć jedynie samej kontroli zgodności ustaw z traktatami”. Zasada niedopuszczalności kontroli zgodności ustawy z Konstytucją przez sąd administracyjny pozostaje nienaruszona. Za taką reinterpretacją art. 55 Konstytucji przemawiał też, w ocenie P. Frydmana, argument prakseologiczny, mianowicie konieczność zapewnienia temu postanowieniu konstytucyjnemu efektywnej sankcji prawnej. „Nie byłoby zrozumiałe, dlaczego postanowienie konstytucyjne miałoby pozostawać martwą literą z tego względu, że żaden sąd nie uznaje się za właściwy dla zapewnienia jego poszanowania”.

Stanowisko zajęte w sprawie *Nicolo* znalazło zastosowanie i potwierdzenie w wielu orzeczeniach, które zapadły na tle skarg na nadużycie władzy wniesionych przeciw aktom administracyjnym wydanym na podstawie i zgodnie z ustawą, lecz naruszającym akty prawa międzynarodowego²³². W wyroku z dnia 5 maja 1995 r. w sprawie *SARL Der Rada Stanu* wprost wskazała, że niezależnie od przepisów ustawy z 1993 r., na mocy której okólniki stanowiące podstawę zaskarżonej decyzji nabrały mocy ustawowej, skarżąca spółka zasadnie podniosła, że kontrolowana decyzja obarczona była wadą nadużycia władzy ze względu na jej niezgodność z Traktatem Rzymskim²³³. Innymi słowy, ustawa – nawet jeśli uchwalona już po wejściu w życie aktu międzynarodowego lub unijnego – nie stanowi przeszkody dla oceny przez sąd zgodności aktu administracyjnego z normą prawa międzynarodowego lub unijnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 5 stycznia 2005 r. w sprawie *Deprez i Baillard* Rada Stanu zawarła tezy podsumowujące jej stanowisko. Stwierdziła, że o ile art. 61 Konstytucji powierzył Radzie Konstytucyjnej kompetencję do kontroli zgodności ustawy z Konstytucją, która to kontrola sprawowana ma być na etapie poprzedzającym promulgację ustawy²³⁴, o tyle „w celu urzeczywistnienia zasady nadrzędności traktatów nad ustawą wysłowionej w art. 55 Konstytucji sąd – ustalając, jaki akt ma zastosować –

²³² Zob. D. Bailleul, *Le juge administratif et la conventionnalité de la loi. Ver la remise en question de la jurisprudence Nicolo* ?, RFDA z 2003, IX-X, s. 876-889.

²³³ Nr 154362.

²³⁴ W tym zakresie stan normatywny uległ zmianie po wejściu w życie reformy ustrojowej z 2008 r. i ustanowieniu trybu kontroli następcej zainicjowanej pytaniem o konstytucyjność (QPC).

powinien działać zgodnie z regułą służącą rozstrzygnięciu o kolizjach norm (*règle de conflit de normes*) ustanowioną w tym przepisie [art. 55 Konstytucji]²³⁵. Podstawą dla sądu administracyjnego do uchylenia się od obowiązku stosowania ustawy niezgodnej z aktem międzynarodowym lub unijnym nie jest ten akt, lecz bezpośrednio art. 55 Konstytucji. Postanowienie to daje sądowi administracyjnemu narzędzie do oceny konwencyjności ustawy (*contrôle de conventionnalité de la loi*), która przestaje być aktem „niekwestionowanym” w toku postępowania sądowego. Nierzadko instrument ten może i dla sądu, i dla strony wydać się o wiele efektywniejszy, niż procedura pytania o konstytucyjności, angażująca w tok postępowania sądowego inny organ – Radę Konstytucyjną²³⁶.

3.3. Zakres zastosowania zasady nadrzędności prawa międzynarodowego

Jeśli traktat lub umowa międzynarodowa zostały ratyfikowane lub zatwierdzone zgodnie z prawem i są jednocześnie stosowane przez drugą stronę (*réserve de réciprocité*), to stosownie do art. 55 Konstytucji korzystają w wewnętrznym porządku normatywnym z mocy prawnej wyższej niż ustawy. Aby w toku postępowania sądownoadministracyjnego sąd mógł uchylić się od skutków ekranu ustawodawczego, ustalić musi najpierw, czy w określonej sprawie istnieje „traktat lub umowa międzynarodowa” oraz „ustawa” w rozumieniu art. 55 Konstytucji.

3.3.1. Normy i zasady prawa międzynarodowego mające moc ponadustawową

Nie ulega wątpliwości, że przy spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 55 Konstytucji moc wyższą od ustaw uzyskują traktaty i umowy z zakresu powszechnego prawa międzynarodowego. Największe znaczenie dla postępowania sądownoadministracyjnego ma Europejska Konwencja Praw Człowieka. Stanowi ona zasadniczy wzorzec kontroli ustaw bezpośrednio przez sąd zwyczajny i najczęstszą podstawę uchylenia się od obowiązku zastosowania ustawy naruszającej wolności

²³⁵ Nr 257341. Zob. szerzej na tle tego wyroku B. Bonnet, *Le Conseil d'État, la Constitution et la norme internationale*, RFDA z 2005, I-II, s. 56-66.

²³⁶ Zob. uwagi C. Grewe, dz. cyt., s. 964 i 966.

i prawa podstawowe. Wcześniejsze wątpliwości w tym zakresie przeciął wyrok Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 14 lutego 1996 r. w sprawie *Maubleu*²³⁷. Sądy administracyjne pełnią obecnie – jak określa to J.-M Sauvé – funkcję „sądów o właściwości ogólnej” (*juge de droit commun*) w sprawach dotyczących ewentualnego naruszenia Konwencji²³⁸.

Wzorcem kontroli przepisów ustawowych są też postanowienia Traktatów unijnych²³⁹. Z początku niejasny był jednak status konstytucyjny aktów prawa pochodnego UE. Art. 55 Konstytucji wprost odnosi się tylko do „traktatów” i „umów międzynarodowych”. Jednak w decyzji z dnia 30 grudnia 1977 r. Rada Konstytucyjna *implicite* wskazała, że ustawa nie może ingerować w zakres objęty normowaniem rozporządzenia wspólnotowego, które należy do „zobowiązań międzynarodowych”, o jakich mowa jest w art. 55 Konstytucji²⁴⁰. W wyroku z dnia 11 grudnia 1987 r. w sprawie *Danielou* Rada Stanu dokonała oceny zarządzenia ministra bezpośrednio pod kątem jego zgodności z rozporządzeniem wspólnotowym, którego wejście w życie oznaczało „zmianę okoliczności prawnych i faktycznych”, wobec której minister nie mógł się już powołać na obowiązujące dotychczas przepisy ustawowe²⁴¹. W wyroku z dnia 24 września 1990 r. w sprawie *Boisdet* już wprost wskazała, że przepisy ustawy z 1980 r. nie mogły stanowić

²³⁷ Nr 132369. Zob. też wyroki ZO RS: z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Christian D. i in.* (nr 209696); z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie *Diop* (nr 212179); z dnia 6 grudnia 2002 r. w sprawie *Draon* (nr 250167).

²³⁸ J.-M. Sauvé, *Le Conseil d'État et l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Intervention dans le cadre du colloque organisé par l'Université Paris 3 Sorbonne nouvelle au Sénat le 9 avril 2010* (dostęp: http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-et-l-application-de-la-Convention-europeenne-de-sauvegarde-des-droits-de-l-homme-et-des-libertes-fondamentales#_ftn3; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

²³⁹ Zob. przywołane wyżej wyroki w sprawach *Nicolo* i *SARL Dec*.

²⁴⁰ Nr 77-90 DC (pkt 4 uzasadnienia).

²⁴¹ Nr 56645. Na mocy zarządzenia ministerialnego z dnia 27 lipca 1966 r., wydanego po zasięgnięciu opinii Rolniczego Komitetu Ekonomicznego „Fruits et légumes” w Bretanii, na hodowców kalafiora i karczocha nałożone zostały – na okres 3 lat – pewne dodatkowe obowiązki dotyczące organizacji produkcji, promocji i sprzedaży. Podstawę prawną określającą zakres i tryb ustanawiania dodatkowych obowiązków regulowała ustawa z dnia 8 sierpnia 1962 r. Stosowanie norm określonych w zarządzeniu z dnia 27 lipca 1966 r. było następnie „przedłużane” – na okresy kolejnych 3 lat – na mocy zarządzeń z dnia 16 stycznia 1970 r. i z dnia 11 stycznia 1974 r., wydanych bez ponownego zasięgnięcia opinii Komitetu. Rada Stanu uznała, że wydając te zarządzenia o „przedłużeniu”, organ władzy wykonawczej nie wziął pod uwagę rozporządzeń unijnych z dnia 25 października 1966 r. i z dnia 18 maja 1972 r., które stanowiły „zmianę okoliczności prawnych i faktycznych” tego rodzaju, że minister nie mógł powołać się na konsultacje przeprowadzone w 1966 r. podczas „przedłużania” obostrzeń w 1970 r. i 1974 r., lecz należało procedurę konsultacji ponowić. Oprócz naruszenia procedury, Rada Stanu dostrzegła, że nowe przepisy unijne znacznie węższe – niż ustawa z dnia 8 sierpnia 1962 r. – określiły zakres możliwych dodatkowych obowiązków, wobec czego należało stwierdzić nielegalność zarządzeń w części, w jakiej wykaczały poza ramy upoważnienia wynikającego z przepisów unijnych.

podstawy wydania zaskarżonego zarządzenia ministra, gdyż były niezgodne z postanowieniami obowiązującego wtedy rozporządzenia Rady WE z 1972 r.²⁴² Wynikającą z art. 55 Konstytucji zasadę nadrzędności Rada Stanu rozciągnęła następnie też na dyrektywy. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 lutego 1992 r. w sprawie *S.A. Rothmans International France*²⁴³, powołując się na art. 55 Konstytucji, orzekła o niezgodności z prawem zaskarżonego dekretu, który był wydany na podstawie przepisów ustawy niezgodnych z celami dyrektywy. Uznała, że wobec tej niezgodności należy odmówić zastosowania przepisów ustawowych. W konsekwencji sam dekret stał się aktem pozbawionym podstawy prawnej (*dépourvu de base légale*). Jeśli zatem ustawa jest niezgodna z celami dyrektywy, to o nie może być stosowana w procesie oceny legalności aktu administracyjnego i nie rodzi „ekranu” wyłączającego dopuszczalność kontroli aktu administracyjnego z aktem prawa pochodnego UE. Stanowisko to zostało też przeniesione na grunt decyzji Rady UE. W wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r. w sprawie *Région Guadeloupe*, oceniając legalność dekretu, Rada Stanu dokonała kontroli zgodności przepisów ustawowych, jakie stanowiły podstawę jego wydania, z postanowieniami decyzji Rady UE²⁴⁴. Wobec ewolucji orzecznictwa w literaturze przyjmuje się, że zasada nadrzędności zobowiązań międzynarodowych Francji nad ustawami, która wynika z art. 55 Konstytucji, dotyczy zarówno aktów prawa pierwotnego UE, jak i aktów prawa wtórnego UE²⁴⁵. Kontrola sprawowana przez sądy na podstawie art. 55 Konstytucji (*contrôle de conventionnalité*) obejmuje też kontrolę zgodności ustaw z aktami prawa pochodnego wydanymi przez organy organizacji międzynarodowej na mocy traktatu ustanawiającego tę organizację i w celu jego

²⁴² Nr 58657. W ocenie Rady Stanu, „wprowadzenie na kolejny okres 3 lat norm [dotyczących produkcji jabłek] wymienionych w pkt 5-9 zarządzenia [ministra] z dnia 29 marca 1978 r. nie może mieć za podstawę prawną (...) postanowień art. 7 ustawy z dnia 4 lipca 1980 r., która nadała nowe brzmienie postanowieniom art. 16 ustawy z dnia 8 sierpnia 1962 r., skoro – w zakresie, w jakim upoważnia w niektórych kwestiach do wprowadzenia norm ustanowionych przez rolnicze komitety ekonomiczne – [ustawa z dnia 4 lipca 1980 r.] jest niezgodna (*incompatible*) z aktualnie obowiązującymi postanowieniami rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich z dnia 12 maja 1972 r.”.

²⁴³ Nr 56776.

²⁴⁴ Nr 219138. Przedmiotem kontroli był dekret premiera ustanawiający mechanizm repartycji dochodu z opłaty morskiej (*octroi de mer*). Mechanizm ten został ukształtowany – zdaniem Rady Stanu – zgodnie z zasadami określonymi w ustawie upoważniającej do wydania dekretu. Jednocześnie „te zasady repartycji [dochodu z opłaty morskiej] nie są niezgodne z postanowieniami decyzji Rady [WE] (...)”.

²⁴⁵ K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 59. Szerzej F. Chaltiel, *Le juge administratif, juge européen*, AJDA z 18.02.2008, s. 283-290.

wykonania, a ponadto realizowana jest na tych samych zasadach, jak kontrola zgodności ustaw bezpośrednio z traktatem²⁴⁶.

Problem pojawił się w odniesieniu do niepisanych źródeł prawa międzynarodowego, mianowicie zasad ogólnych prawa międzynarodowego oraz zwyczajów międzynarodowych²⁴⁷. W tym jednak zakresie w orzecznictwie utrwalili się poglądy negujące możliwość odstąpienia – z uwagi na art. 55 Konstytucji – od obowiązku zastosowania ustawy z normami i zasadami niemającymi ujęcia w prawie traktatowym. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 czerwca 1997 r. w sprawie *Aquarone* Rada Stanu wprost wskazała, że ani art. 55 Konstytucji, ani żaden inny przepis o mocy konstytucyjnej nie zobowiązuje sądu administracyjnego ani nie umożliwia mu, aby ten przedłożył zwyczaj międzynarodowy nad ustawę w razie konfliktu obu norm²⁴⁸. Niezgodność ustawy z międzynarodowym prawem zwyczajowym nie zwalnia sądu administracyjnego od obowiązku zastosowania ustawy podczas oceny legalności aktu administracyjnego. Pogląd ten został podtrzymany w wyroku z dnia 28 lipca 2000 r. w sprawie *Paulin*²⁴⁹. W jego uzasadnieniu Rada Stanu zawarła ogólną tezę, że ani art. 55 Konstytucji, ani żaden inny przepis o mocy konstytucyjnej nie nakazuje sądowi administracyjnemu, ani nie upoważnia go, by przyznał pierwszeństwo zwyczajowi albo zasadzie ogólnej prawa międzynarodowego pierwszeństwo przed ustawą w wypadku konfliktu normy międzynarodowej i krajowej normy ustawowej.

Inaczej sytuacja kształtuje się już jednak w odniesieniu do zasad ogólnych prawa UE. Zasadom tym orzecznictwo administracyjne przyznaje tę samą moc

²⁴⁶ X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1372.

²⁴⁷ Na ten temat zob. szerzej G. Bachelier, *Les règles non écrites du droit international public et le juge administratif*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, red. P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 35-40, a także X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1383-1388;

²⁴⁸ Nr 148683. Zwyczaj międzynarodowy może być podstawą dekodowania normy prawnej, która może być bezpośrednio stosowana przez sąd administracyjny, jednak nie daje on możliwości odstąpienia od zastosowania ustawy. Władze francuskie nie mogą więc uchylić się od zastosowania przepisów ustawowych o podatku dochodowych obliczanym od świadczenia emerytalnego osoby, która zatrudniona była w instytucji międzynarodowej. Zob. G. Bachelier, *Les règles non écrites...*, dz. cyt., s. 39 i 40.

²⁴⁹ Nr 178834. Por. krytycznie X. Pacreau, którego zdaniem sądy zwyczajne powinny przyznawać pierwszeństwo prawu międzynarodowemu niezależnie od charakteru norm. Z ustępu 14 Preambuły z 1946 r. wynika bowiem, zdaniem autora, zasada wyższości prawa międzynarodowego (niezależnie od charakteru norm) nad ustawą nie tylko w porządku międzynarodowym, lecz także (i przede wszystkim) w wewnętrznym porządku prawnym (tenże, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1387).

prawną, jaką mają akty prawa pierwotnego i wtórnego²⁵⁰. W wyroku z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* Rada Stanu przyjęła, że skarżący może powołać się na niezgodność ustawy stanowiącej podstawę zaskarżonego dekretu z zasadami ogólnymi wspólnotowego porządku prawnego, które są wywodzone z Traktatu i „mają tę samą co on moc prawną”²⁵¹. W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie *Société Roxane* rozpoznała merytorycznie zarzut braku zgodności przepisu kodeksu ogólnego o podatkach z zasadami ogólnymi prawa unijnego, jakimi są zasada bezpieczeństwa prawnego i zasada zaufania²⁵². Ta linia orzecznicza prowadzi jednak do zróżnicowania pozycji (mocy) prawnej oraz znaczenia dla postępowania sądowego zasad ogólnych powszechnego prawa międzynarodowego oraz ogólnych zasad prawa unijnego²⁵³.

3.3.2. Akty ustawodawcze podlegające zasadzie pierwszeństwa

Art. 55 Konstytucji przyznaje – przy spełnieniu określonych warunków – normom prawa międzynarodowego i unijnego moc nadrzędną wobec „ustaw”. Pojęciem „ustawa” posłużono się w Konstytucji wielokrotnie w odniesieniu do

²⁵⁰ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 195.

²⁵¹ Nr 226514. W 1999 r. – po uzyskaniu od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne – Rada Stanu orzekła o niezgodności z prawem ordonansu z 1996 r. w zakresie, w jakim, dopuszczając możliwość odliczenia przez firmy farmaceutyczne od podstawy opodatkowania wydatków na badania przeprowadzone we Francji, nie przewidywał takiej możliwości w odniesieniu do wydatków na badania przeprowadzone na terytorium innych Państw Członkowskich. Na skutek tego wyroku państwo musiało zwrócić określone kwoty firmom farmaceutycznym. Jednocześnie pod koniec 1999 r. uchwalona została ustawa, która wprowadzała nowe obciążenie finansowe nakładane na te firmy farmaceutyczne, mające rekompensować straty poniesione przez budżet państwa w związku z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE i Rady Stanu. Dekret wykonawczy z 2000 r. – zaskarżony w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* – określił stawkę naliczania nowej daniny. Zarzuty, rozpoznane przez Radę Stanu co do *meritum*, dotyczyły niezgodności ustawy upoważniającej z 1999 r. z: art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zobowiązującym państwa do lojalnej realizacji obowiązków wynikających z prawa traktatowego, art. 6 ust. 1 EKPC, statuującym prawo do rzetelnego procesu, art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji, odnoszącym się do ochrony własności, oraz „zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego”, takimi jak zasada zaufania, zasada bezpieczeństwa prawnego i zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Zarzuty te Rada Stanu oddaliła.

²⁵² Nr 276848. Jeden z przepisów zmieniających – zawartych w ustawie z dnia 30 grudnia 1998 r. ustanawiającej budżet na 1999 r. – nadał nowe brzmienie art. 216 kodeksowi ogólnemu o podatkach, określającemu zasady ustalania podstawy podatku od wyników osiągniętych przez spółkę matkę. Zgodnie natomiast z przepisem o wejściu w życie ustawy z dnia 30 grudnia 1998 r., w odniesieniu do podatku od spółek przepisy tej ustawy miały mieć zastosowanie od ustalania podstawy podatku w oparciu o wyniki na dzień 31 grudnia 1998 r. Rozwiązanie takie, w ocenie Rady Stanu, „nie prowadzi do naruszenia zasad wspólnotowych bezpieczeństwa prawnego i uzasadnionego zaufania”.

²⁵³ X. Paireau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1387 i 1388. Wyjaśnieniem takiego stanowiska Rady Stanu może być argument, że zasady ogólne prawa unijnego mają – dzięki twórczemu orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – bardziej sprecyzowaną treść niż zasady ogólne powszechnego prawa międzynarodowego.

różnego typu aktów, odmiennych wobec siebie ze względu na podmiot właściwy do ich ustanowienia (parlament albo naród w drodze referendum), przedmiot regulacji (ustawy finansowe, ustawy programowe, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację traktatu, ustawy upoważniające rząd do wydania ordonansu) a także moc prawną (ustawy zwykłe lub ustawy organiczne²⁵⁴). Poza tym istnieje szereg typów aktów o mocy ustawy, takie jak ordonanse rządowe po ich zatwierdzeniu przez parlament lub decyzje prezydenta wydane na zasadach określonych w art. 16 Konstytucji i dotyczące spraw objętych materią ustawową. Zasadniczo nie ulegało nigdy wątpliwości, że wszystkie te akty o mocy ustawowej podlegają wynikającej z art. 55 Konstytucji zasadzie nadrzędności aktów prawa międzynarodowego i unijnego²⁵⁵, co ma tym większe znaczenie, że część z tych aktów – jak ustawa referendalna czy akty ustawodawczy przyjęte na podstawie art. 16 Konstytucji – nie podlegają kontroli konstytucyjności przed Radą Konstytucyjną. Kontrola zgodności z normami międzynarodowymi i unijnymi umożliwia w tym zakresie przynajmniej częściowe uzupełnienie luk wynikających z francuskiego systemu ochrony Konstytucji zapewnianej przez Radę Konstytucyjną.

Rozstrzygnięcia wymagało zagadnienie, czy z art. 55 Konstytucji może wynikać dla sądów administracyjnych norma kompetencyjna, która dawałaby możliwość odstąpienia *in casu* od zastosowania normy konstytucyjnej niedającej się pogodzić z normą prawnomiędzynarodową (unijną). W praktyce legislacyjnej²⁵⁶ i doktrynie akty o mocy konstytucyjnej zwykło się bowiem określać mianem „ustaw konstytucyjnych”. Ani Konstytucja sama w sobie, ani inne akty składające się na blok konstytucyjności nie wysławiają przy tym zasady nadrzędności normy

²⁵⁴ Zob. wyrok RS z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie *M.A. i in.* (nr 380570). Przedmiotem zaskarżenia była decyzja Najwyższej Rady Sądownictwa (orzekającej jako sąd dyscyplinarny sędziów) stwierdzająca brak podstaw do nałożenia sankcji dyscyplinarnej na sędziego sprawującego funkcję wiceprzewodniczącego Trybunału Wielkiej Instancji w Paryżu. Postępowanie wszczęte zostało na żądanie strony postępowania sądowego (*justiciable*). Taka procedura została otwarta przez ustrojodawcę w 2008 r. (zob. dodany wówczas art. 65 ust. 10 Konstytucji). Przepisy ustawy organicznej o statusie sędziów i prokuratorów nie przewidywały jednak środka zaskarżenia od decyzji wydanych w trybie dyscyplinarnym przez Najwyższą Radę Sądownictwa. Rada Stanu odrzuciła zarzuty naruszenia art. 6 i art. 13 EKPC. Zob. Ph. Cossalter, *Le juge administratif peut contrôler la conventionnalité d'une loi organique. Nota flash sous CE 6 avril 2016 M.A. c. CSM, RDP on line*, 2006, nr 23792 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23792; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

²⁵⁵ K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 59; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, dz. cyt., s. 550.

²⁵⁶ Wszystkie akty zmieniające Konstytucję z 1958 r. miały formalnie nazwę „ustaw konstytucyjnych” (*lois constitutionnelles*).

konstytucyjnej. Podkreślają za to powinność przestrzegania przez Republikę Francuską norm prawa publicznego międzynarodowego (ustęp 14 Preambuły z 1946 r.), dopuszczają ograniczenie suwerenności w zakresie, w jakim jest to konieczne dla organizacji i zachowania pokoju (ustęp 15 Preambuły z 1946 r.), a także potwierdzają udział w Unii Europejskiej „na zasadach określonych w Traktacie z Lizbony” (art. 88-1 Konstytucji z 1958 r.), o których wykładni rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Kwestia relacji między Konstytucją i prawem międzynarodowym została pośrednio rozstrzygnięta w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie *Koné*²⁵⁷. Rada Stanu uznała, że zakaz ekstradycji motywowanej względami politycznymi – wyrażony jedynie w przepisach ustawowych – ma moc konstytucyjną. Pozwoliło to Radzie Stanu uchylić się od zastosowania umowy o współpracy w sprawach sądowych²⁵⁸. Stanowisko zostało wyjaśnione w wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 1998 r. w sprawie *Sarran i Levacher*²⁵⁹, w którym Rada Stanu stwierdziła, że: „o ile art. 55 Konstytucji

²⁵⁷ Nr 169219. Z umowy międzynarodowej wynikało, że wniosek o ekstradycję nie może być uwzględniony, jeśli czyn, z uwagi na jaki ekstradycja jest wnioskowana, stanowi, w ocenie państwa zobowiązanego, przestępstwo polityczne (*infraction politique*) albo czyn związany z tego typu przestępstwem. Zdaniem Rady Stanu, „takie postanowienia muszą być interpretowane zgodnie z zasadą podstawową rozpoznaną przez ustawy Republiki, w myśl której państwo ma obowiązek odmówić ekstradycji obywatela obcego państwa, jeśli jest żądana ze względów politycznych (*dans un but politique*)”; postanowienia umowy międzynarodowej „nie mogą ograniczać kompetencji państwa francuskiego do odmowy ekstradycji tylko do wypadków, gdy jest żądana ze względu na przestępstwa o charakterze politycznym albo czyny związane z takimi przestępstwami”. Zob. szerzej komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Koné*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long Paris 2013, s. 708-715.

²⁵⁸ S. Leroyer, dz. cyt., s. 649. Pozornie Rada Stanu dokonała tylko wykładni umowy międzynarodowej w zgodzie z Konstytucją. Jednak, jak zauważa R. Chapus, „pod pozorem wykładni traktatu, Rada Stanu porównuje go z Konstytucją i – uznając go [traktat] za sprzeczny z tą ostatnią [Konstytucją] – uchyla jego stosowanie. Konstytucja ma przed nim pierwszeństwo. Chodzi tu nie o wykładnię niejasnej normy, lecz o dostosowanie normy międzynarodowej do [wymogu] poszanowania normy konstytucyjnej” (tenże, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 144 i 145).

²⁵⁹ Nr 200286. Wyrok w tej sprawie zapadł na tle skargi na nadużycie władzy skierowane przeciwko dekretnowi o organizacji plebiscytu w sprawie niezależności Nowej Kaledonii, jaki wydany był na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 76 ust. 3 Konstytucji. Dekret stanowił, że prawo udziału w plebiscycie mają wyborcy wpisani w dniu głosowania (tj. w dniu 8 listopada 1998 r.) na listy wyborcze, którzy zamieszkują na terytorium Nowej Kaledonii od dnia 6 listopada 1998 r. Przesłanka domicylu przewidziana została w art. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1988 r. wprowadzającej przepisy o statusie Nowej Kaledonii oraz przygotowujące do plebiscytu w sprawie jej niezależności. W świetle art. 76 ust. 2 Konstytucji, do udziału w plebiscycie w sprawie niezależności uprawnione są osoby spełniające warunki określone w art. 2 ustawy 1988 r. RS uznała, że zaskarżone przepisy dekretu, „dalekie od naruszenia art. 76 Konstytucji, stanowią jego dokładne wykonanie (*exacte application*)”. W tym stanie rzeczy, zarzut niezgodności art. 2 ustawy z 1988 r. z postanowieniami MPPOiP i EKPC, podniesiony w celu wykazania braku podstaw prawnych wydania zaskarżonych przepisów dekretu (wymóg domicylu), musi zostać odrzucony (*écarté*), ponieważ „na skutek odesłania dokonanego przez art. 76 Konstytucji do postanowień przywołanego art. 2 [ustawy], te ostatnie mają same w sobie moc konstytucyjną”. Ocena zgodności postanowień ustawy z aktami prawa

stanowi, że traktaty i umowy prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone mają, od chwili ich publikacji, moc wyższą niż ustawy, pod warunkiem – w odniesieniu do każdego traktatu i każdej umowy – ich stosowania przez drugą stronę, o tyle nadrzędność w ten sposób przyznana zobowiązaniom międzynarodowym nie ma zastosowania w prawie wewnętrznym wobec postanowień o mocy konstytucyjnej”. W konsekwencji nie można skutecznie podnosić przed sądem administracyjnym zarzutu, że zaskarżony dekret, w zakresie w jakim zapewnia „dokładne wykonanie” norm i zasad o mocy konstytucyjnej, miałby być – z powodu jego niezgodność z postanowieniami aktu prawa międzynarodowego – jednocześnie niezgodny z art. 55 Konstytucji. Jeśli dekret jest zgodny z postanowieniami konstytucyjnymi, jakie uszczegóławia i wykonuje, to Konstytucja staje się „ekranem” (*écran*), który uniemożliwia ocenę zgodności dekretu z aktami prawa międzynarodowego, bo „nic, co ma moc konstytucyjną, nie może ustąpić przed kontrolą konwencyjności”²⁶⁰. „Absolutna nadrzędność” (*suprématie absolue*) norm i zasad konstytucyjnych odnosi się do aktów prawa międzynarodowego niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze, w stosunku do postanowień konstytucyjnych²⁶¹. W przywołanym już wyroku z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* Rada Stanu potwierdziła, że zasada pierwszeństwa (*principe de primauté*) prawa unijnego „nie może prowadzić do przekreślenia nadrzędności (*suprématie*) Konstytucji w prawie wewnętrznym”²⁶².

Sposób rozumienia relacji między zasadami nadrzędności Konstytucji i nadrzędności traktatów wobec ustaw, przyjęty w sprawie *Sarran i Levacher*, został

międzynarodowego prowadziłaby *de facto* sąd administracyjny do oceny zgodności art. 76 Konstytucji z prawem międzynarodowym. Jednak wyższa moc aktów prawa międzynarodowego, o której mowa w art. 55 Konstytucji, nie ma zastosowania w odniesieniu do postanowień o mocy konstytucyjnej. Zob. szerzej komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Sarran i Levacher*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 736-745; B. Mathieu, M. Verpeaux, *À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1998, Sarran et autres : le point de vue du constitutionnaliste*, RFDA z 1999, nr 15(1), s. 67-76; Ch. Maugué, *L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité*, CCC z 1999, nr 7, s. 87-92.

²⁶⁰ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 146. Autor prezentuje tezę, że – analogicznie jak w wypadku ustaw konstytucyjnych – w wypadku ustaw referendalnych, będących w świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej „bezpośrednim wyrazem woli suwerennej”, sąd administracyjny nie może odstąpić od ich zastosowania z uwagi na niezgodność z aktami prawa międzynarodowego (tamże). Jednakże, kwestia ta nie została dotychczas przesądzona w orzecznictwie Rady Stanu.

²⁶¹ Tamże. Zob. szerzej E. Picard, *Les rapports entre le Droit international public et la Constitution selon la jurisprudence du Conseil d'État*, RA z 1999, nr specjalny (1), s. 15-46.

²⁶² Zob. P. Cassia, *Le juge administratif...*, dz. cyt., s. 465-472. W polskim piśmiennictwie zob. K. Kubuj, *Implementacja...*, dz. cyt., s. 77-81.

następnie przeniesiony na grunt orzecznictwa Sądu Kasacyjnego²⁶³ i Rady Konstytucyjnej²⁶⁴. Należy jednak zastrzec, że wyrok Rady Stanu w tej sprawie nie otworzył drogi do kontroli konstytucyjności aktu prawa międzynarodowego przez sąd administracyjny (*contrôle de constitutionnalité des traités*)²⁶⁵. Odmowa przyznania pierwszeństwa normie traktatowej przed normą konstytucyjną w toku rozpoznawania skargi o uchylenie aktu administracyjnego jako niezgodnego z prawem, nie jest orzeczeniem o niekonstytucyjności traktatu. Orzeczenie takie może wydać jedynie Rada Konstytucyjna w trybie kontroli prewencyjnej przewidzianej w art. 54 Konstytucji. W toku postępowania przed sądem administracyjnym Konstytucja tworzy tymczasem „ekran”, który uniemożliwia kontrolę materialnej zgodności aktu wewnętrznego (ustawy) z normą prawa międzynarodowego²⁶⁶.

3.4. Znaczenie kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego

Kontrola konwencyjności należy do podstawowych instrumentów stosowanych w codziennej praktyce sądów zarówno administracyjnych, jak i powszechnych. W procesie kontroli legalności aktów władzy administracyjnej kontrola konwencyjności, sprawowana na podstawie art. 55 Konstytucji, pozwala sądowi uchylić się od zastosowania ustawy w celu zapewnienia poszanowania w prawie wewnętrznym wymagań wynikających z aktów prawa międzynarodowego i unijnego. Ma to doniosłe znaczenie praktyczne w szczególności w dziedzinie ochrony wolności i praw podstawowych. Europejska Konwencja Praw Człowieka

²⁶³ Zob. wyrok ZO z dnia 2 czerwca 2000 r. w sprawie *Fraisse* (nr 99-60274), w którym Sąd Kasacyjny uznał, że: „art. 188 ustawy organicznej z dnia 19 marca 1999 r. ma moc konstytucyjną w zakresie, w jakim, określając przesłanki uczestnictwa w wyborach do kongresów i zgromadzeń prowincji Nowej Kaledonii oraz przewidując konieczność udowodnienia zamieszkania na tym terytorium przez 10 lat przed datą głosowania, stanowią powtórzenie treści paragrafu 2.2.1 wytycznych Układu z Numei, które same w sobie mają moc konstytucyjną na podstawie art. 77 Konstytucji; że nadrzędność (*suprématie*) przyznana zobowiązaniom międzynarodowym nie ma zastosowania w prawie wewnętrznym w stosunku do postanowień o mocy konstytucyjnej; [że wobec tego] zarzut oparty na tym, że postanowienia art. 188 ustawy organicznej miałyby być niezgodne z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności musi zostać odrzucony (*écarté*)”.

²⁶⁴ W decyzjach: nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie Konstytucji dla Europy (pkt 10 uzasadnienia) i nr 2007-560 DC z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (pkt 8 uzasadnienia) Rada Konstytucyjna wprost wskazała na miejsce Konstytucji „na szczycie wewnętrznego porządku prawnego” (*sommet de l'ordre juridique interne*).

²⁶⁵ Komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Sarran i Levacher*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 741 i 742.

²⁶⁶ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 198.

jest jednym z aktów najczęściej powoływanych przez strony poszukujące ochrony sądowej przed działaniem władz publicznych naruszającym ich wolność lub prawo. W tym sensie kontrola konwencyjności pozwala nie tylko wywiązać się z – konstytucyjnie zakotwiczonego (ustęp 14 Preambuły z 1946 r.) – nakazu przestrzegania prawa międzynarodowego (*pacta sunt servanda*), lecz także urzeczywistnić wynikającą z art. 16 Deklaracji z 1789 r. powinność zapewnienia efektywnej ochrony praw jednostek, która jest warunkiem „istnienia Konstytucji” w państwie. W odniesieniu do sfery prawa unijnego, kontrola konwencyjności stanowi instrument, przy użyciu którego sąd gwarantuje należyte wywiązanie się przez organy władzy publicznej z nakazu lojalnej współpracy oraz przestrzegania aktów unijnych. Chroni jednocześnie wartość, jaką w świetle art. 88-1 Konstytucji jest uczestnictwo w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Traktacie z Lizbony, z której to wartości wynikają szczegółowe obowiązki władz, takie jak np. powinności należytego wykonania dyrektyw.

W drodze kontroli zgodności ustaw z aktami prawa międzynarodowego oraz unijnego sądy zwyczajne stają się gwarantem ładu konstytucyjnego w szerokim znaczeniu. Sądy administracyjne czuwają nad poszanowaniem przez władzę administracyjną kluczowej dla systemu prawnego zasady hierarchicznej zgodności norm. Zasadnicza rola przypada w tym zakresie Radzie Stanu, jako organowi wyłącznie właściwemu do kontroli aktów rządowych (indywidualnych lub generalnych) oraz sądowi ostatniej instancji w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi niższego szczebla. Jeśli ustawa, służąca za podstawę prawną dla wydania aktu administracyjnego (indywidualnego lub generalnego), uznana zostanie za niezgodną z aktem prawa międzynarodowego (unijnego), to uchylenie jej zastosowania w sprawie skutkować będzie koniecznością uznania aktu administracyjnego za akt pozbawiony podstawy prawnej (*dépourvu de base légale*), a w konsekwencji jego uchyleniem. I odwrotnie – rząd ma prawo odmówić wydania aktów reglamentacyjnych w celu wykonania ustawy niezgodnej z prawem międzynarodowym (unijnym)²⁶⁷. W takim wypadku pierwszeństwo przed

²⁶⁷ Zob. wyrok z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique* (nr 195354), w którym Rada Stanu orzekła, że „ustanawiając środki reglamentacyjnej mające na celu zapewnienie stosowania art. L. 601-4 Kodeksu o ochronie zdrowia, rząd działał

konstytucyjnym obowiązkiem wykonania ustawy przez rząd (art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji) ma powinność poszanowania hierarchii norm, którą współokreśla art. 55 Konstytucji. Kontrola konwencyjności umożliwia Radzie Stanu zablokowanie wykonania ustawy niedającej się pogodzić z prawem międzynarodowym lub unijnym, w szczególności jeśli wykonanie ustawy miałoby prowadzić do naruszenia wolności i praw podstawowych gwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych. W wypadkach, gdy „środki reglamentacyjne są niezbędne, by ustawa mogła być stosowana, sąd może przeszkodzić wejściu w życie ustawy; niemożność jej stosowania (*inapplicabilité*), która jest normalnie konsekwencją niezgodności ustawy z aktem prawa międzynarodowego, rodzi w istocie skutki właściwe dla uchylenia (*annulation*) aktu prawnego. W tym sensie wejście w życie ustawy jest uzależnione od kontroli konwencyjności sprawowanej przez sądy zwyczajne. Tym samym skutki kontroli konwencyjności mogą być tożsame ze skutkami kontroli konstytucyjności, ponieważ w obu wypadkach zachodzi niemożność stosowania ustawy”²⁶⁸.

Sankcja wynikająca z art. 55 Konstytucji jest wymierzona zatem w pierwszej kolejności wobec ustawodawcy, a nie organu władzy administracyjnej. W tym sensie kontrola konwencyjności nie różni się od innych form kontroli hierarchicznej zgodności norm²⁶⁹, w tym kontroli zgodności ustawy z Konstytucją, przez co często upatrywane są jako analogiczne²⁷⁰. W sferze ochrony wolności i praw

z poszanowaniem – tak, jak był do tego zobowiązany – hierarchii norm w wewnętrznym porządku prawnym, tak jak ona wynika z art. 55 Konstytucji”.

²⁶⁸ X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1389 i 1390.

²⁶⁹ Wskazuje się w literaturze, że „art. 55 Konstytucji określa miejsce, jakie w hierarchii norm zajmują normy, które wynikają z aktów i umów międzynarodowych od chwili, gdy te ostatnie stają się stosowalne we francuskim porządku prawnym. Ta hierarchizacja jest istotna, gdyż pozwala określić, jaka norma będzie stosowana w wypadku konfliktu, czy inaczej sprzeczności (*contrariété*) między normą wewnętrzną i normą międzynarodową. Zgodnie z art. 55 Konstytucji traktaty i umowy, mając wyższą moc niż ustawa, mają zastosowania w miejsce i zamiast każdej ustawy, która narusza ich postanowienia” (L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 173).

²⁷⁰ W toku prac parlamentarnych nad reformą ustrojową z 2008 r., argumentując za ustanowieniem mechanizmu następczej kontroli konstytucyjności w formie pytania priorytetowego o konstytucyjność (QPC), J.-J. Hyest – senacki sprawozdawca projektu ustawy o zmianie konstytucji a obecnie członek Rady Konstytucyjnej – wskazywał, że idea kontroli następczej ustawy nie ma już we Francji charakteru nowatorskiego, gdyż kontrola ta „faktycznie weszła do praktyki sądów, przybierając postać kontroli zgodności z prawem międzynarodowym”. W jego ocenie, kontrola konwencyjności w wypadkach, gdy dotyczy badania zgodności ustawy z zobowiązaniami międzynarodowymi z zakresu ochrony praw człowieka, „prowadzi w praktyce sąd powszechny lub administracyjny do sprawowania prawdziwej kontroli

podstawowych, których treść jest zasadniczo tożsama na poziomie konstytucyjnym i międzynarodowym, rola odgrywana przez Radę Konstytucyjną w procedurze kontroli zgodności ustaw z Konstytucją oraz rola sądów zwyczajnych badających zgodność ustaw z aktami prawa międzynarodowego i unijnego „nie różnią się od siebie”²⁷¹. W 2001 r. G. Braibant wskazywał na tle art. 55 Konstytucji, że chodzi o „sądową kontrolę konstytucyjności za pośrednictwem tego, co obecnie nazywamy kontrolą konwencyjności”²⁷², która jest „prawdziwą kontrolą konstytucyjności” (*véritable contrôle de constitutionnalité*), wobec czego nie ma potrzeby rozważać kwestii wprowadzenia następcej kontroli konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną²⁷³. Podobnie kwestię tę ujął O. Gohin, którego zdaniem, sądy – sprawując kontrolę konwencyjności – dokonują pośrednio kontroli konstytucyjności²⁷⁴. Rozważając problem, czy sąd zwyczajny może odmówić zastosowania ustawy jako, w jego ocenie, sprzecznej z aktem prawa międzynarodowego, jeśli uprzednio Rada Konstytucyjna orzekła o zgodności tej ustawy z Konstytucją, X. Pacreau wskazuje, że decyzja Rady Konstytucyjnej potwierdzająca konstytucyjność ustawy „nie stanowi przeszkody, by jej [ustawy] stosowanie zostało uchylone przez sąd zwyczajny albo sąd europejski. (...) Taka sytuacja może skłaniać sąd zwyczajny do dokonania kontroli konwencyjności w razie podniesienia zarzutu w tym zakresie (*par voie d'exception*), będącej odpowiednikiem kontroli konstytucyjności *in concreto* i *a posteriori*”²⁷⁵. Dla O. Dutheillet de Lamothe’a, pomimo „dających się zauważyć różnic”, kontrola

konstytucyjnej (*véritable contrôle de constitutionnalité*), bowiem większość postanowień tych traktatów pokrywa się z zasadami konstytucyjnymi” (J.-J. Hyst, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République*, druk nr 387/sesja zwyczajna 2007-2008 stanowiący załącznik do protokołu z posiedzenia z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 173 i 175 (dostęp na stronie internetowej: <http://www.senat.fr/rap/107-387/107-3871.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

²⁷¹ Zob. N. Lenoir, dz. cyt., s. 11.

²⁷² G. Braibant, *Le contrôle de la constitutionnalité...*, dz. cyt., s. 185.

²⁷³ Tamże, s. 191. Wprowadzenie takiej procedury przed Radą Konstytucyjną stwarzałoby, zdaniem autora, jedynie pole dla niepotrzebnych konfliktów z sądami zwyczajnymi.

²⁷⁴ O. Gohin, *Le Conseil d'État...*, dz. cyt., s. 1183 i 1184.

²⁷⁵ X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1382 i 1383. Autor zauważa jednocześnie potencjalne zagrożenia. Wskazuje, że dopuszczenie możliwości „ponownej kontroli konstytucyjności pod przykryciem kontroli konwencyjności”, i orzeczenia przez sąd niezgodności z prawem międzynarodowym ustawy uznanej przez Radę Konstytucyjną za konstytucyjną, mogłoby prowadzić do sytuacji, w których Konstytucja zostałaby przeciwstawiona traktatowi lub umowie międzynarodowej. To prowadziłoby do destabilizacji hierarchicznej struktury norm obowiązującej w wewnętrznym porządku prawnym. Obniżałoby także autorytet sądownictwa konstytucyjnego (tamże).

konstytucyjności i kontrola konwencyjności „mają w istocie taką samą naturę (*même nature*), zaś w praktyce ten sam zakres (*même portée*) oraz te same skutki (*mêmes effets*)”²⁷⁶.

Rzecz jasna, kontrola zgodności ustawy z aktami prawa międzynarodowego i unijnego jest sprawowana *in casu*, jeśli strona podniesie zarzut niezgodności w celu wykazania braku podstawy prawnej kwestionowanego aktu administracyjnego (*exception d'inconventionnalité*) i spełnione są przesłanki nadrzędności prawa traktatowego, określone w art. 55 Konstytucji. W tym sensie kompetencja sądu administracyjnego do dokonywania kontroli konwencyjności ma charakter warunkowy. Po pierwsze, z uwagi na ogólne zasady rządzące postępowaniem sądownoadministracyjnym ustawa może zostać zakwestionowana jedynie „za pośrednictwem” aktu administracyjnego wydanego na jej podstawie (*par voie d'exception*)²⁷⁷. Niedopuszczalna jest skarga bezpośrednio skierowana przeciw ustawie niezgodnej z prawem międzynarodowym lub unijny (*voie d'action*)²⁷⁸. Po drugie, mimo początkowych rozbieżności w orzecznictwie²⁷⁹, za utrwalony można chyba uznać pogląd, że kwestia zgodności przepisów będących podstawą działania organu „z normami nadrzędnymi, a w szczególności – w odniesieniu do przepisów ustawowych – z traktatami i umowami międzynarodowymi, nie stanowi kwestii dotyczącej porządku publicznego (*question d'ordre public*)”, a więc nie musi być podniesiona przez sąd z urzędu²⁸⁰. Po trzecie, ograniczony charakter mają skutki stwierdzenia niezgodności ustawy z prawem międzynarodowym. Ustawa formalnie pozostaje częścią systemu prawnego, gdyż zastosowanie reguły

²⁷⁶ O. Dutheillet de Lamothe, *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 322.

²⁷⁷ Tamże, s. 1375.

²⁷⁸ F. Hamon, M. Troper, dz. cyt., s. 648.

²⁷⁹ W wyroku z dnia 23 lutego 1990 r. w sprawie *Doyon* (nr 95482), Rada Stanu odwołała się do art. 7 EKPC, by ustalić charakter środka polegającego na wydaleniu z kraju oraz rozstrzygnąć kwestię potencjalnego skutku retroaktywnego ustawy. Z drugiej jednak strony, w ramach postępowań kasacyjnych Rada Stanu konsekwentnie podtrzymywała tezę, że jeśli zarzut niezgodności ustawy z aktem prawa międzynarodowego nie został podniesiony przed sądem pierwszej instancji, to nie jest on dopuszczalny w postępowaniu kasacyjnym, ponieważ nie jest on „środkiem porządku publicznego” (np. wyroki RS: z dnia 28 lipca 1993 r. w sprawie *Bach*, nr 118717 – dot. niemożności powołania z urzędu dyrektywy wspólnotowej; z dnia 16 stycznia 1995 r. w sprawie *SARL « Constructions industrielles pour l'agriculture »*, nr 112746 – dot. niemożności powołania z urzędu art. 6 ust. 1 EKPC). Zob. uwagi D. Alland, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 52 i 53.

²⁸⁰ Wyrok ZO RS z dnia 6 grudnia 2002 r. w sprawie *Jean X.* (nr 239540). Wyrok ten też zapadł w postępowaniu kasacyjnym.

kolizyjnej przewidzianej w art. 55 Konstytucji wywołuje jedynie skutki *inter partes*²⁸¹. Z drugiej strony należy pamiętać, że kontrola konstytucyjności ustaw przed Radą Konstytucyjną również ma charakter warunkowy. Zainicjowanie trybu prewencyjnego wymaga wniosku organu politycznego lub grupy parlamentarzystów, zaś wszczęcie kontroli następczej zależy od inicjatywy stron postępowania, a także decyzji sądów (sądu *a quo* i sądu najwyższego szczebla), przy czym zarówno stronom, jak i sądowi może z różnych względów zależeć na szybkim rozstrzygnięciu problemu na podstawie prawa międzynarodowego i unijnego. „Sądy zwyczajne korzystają tym samym z władzy szerszej niż ta, którą ma Rada Konstytucyjna: w przeciwieństwie do kontroli konstytucyjności, kontrola konwencyjności sprawowania przez sądy zwyczajne nie jest ograniczona żadnym terminem; poza tym może być żądana przez każdą stronę postępowania sądowego i przed każdym sądem administracyjnym i powszechnym”²⁸².

Niezależnie więc od wątpliwości co do natury kontroli zgodności ustawy z traktatem lub umową międzynarodową oraz możliwości uznania tej kontroli za (co najmniej pośrednią) kontrolę konstytucyjności pewne wydaje się, że przyjęcie przez Radę Stanu poglądu o dopuszczalności uchylenia się przez sąd od stosowania ustawy niezgodnej z aktami międzynarodowymi i unijnymi stanowi istotny wyłom w teorii ekranu ustawodawczego. Teoria ta staje się w praktyce pozbawiona praktycznego znaczenia, skoro – biorąc pod uwagę daleko idące podobieństwo, jeśli chodzi o zakres i treść gwarancji prawnomiędzynarodowych i konstytucyjnych – organ administracji, którego akt został zaskarżony przed sądem, nie może powołać się na ustawę jako podstawę prawną działania, ponieważ w wypadku niezgodności tej ustawy z aktem międzynarodowym (unijnym) sąd może uznać bezskuteczność ustawy i orzec o nielegalności aktu jako pozbawionego podstawy prawnej. Gwarancje konstytucyjne są więc chronione przez kontrolę, jaką sąd zwyczajny

²⁸¹ Z uwagi na odmienny charakter skutków prawnych, X. Pacreau stwierdza, że „o ile istnieje podobieństwo norm, w świetle których sprawowane są oba typy kontroli, nie wydaje się jednak, aby wystarczyło to dla uczynienia z kontroli konwencyjności bezpośredniej konkurencji dla kontroli konstytucyjności, przede wszystkim dlatego, że niemożność stosowania (*inapplicabilité*) ustawy niezgodnej z traktatem lub umową nie jest równoznaczna z jej derogacją (*annulation*)” (X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1383). Na negatywne skutki pozostania ustawy niezgodnej z prawem międzynarodowym w systemie prawnym zwraca uwagę K. Michelet, *La loi inconventionnelle*, RFDA z 2003, I-II, s. 23-34.

²⁸² X. Pacreau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1390.

sprawuje nad aktami ustawowymi, posługując się instrumentami, jakie znajduje w art. 55 Konstytucji oraz aktach prawa międzynarodowego, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka czy Karta Praw Podstawowych. Sąd uzyskuje „kompetencję do stałego nadzoru nad ustawą” (*pouvoir de censure permanent de la loi*)²⁸³ w granicach określonych przez art. 55 Konstytucji. W drodze orzecznictwa – którego linię wyznaczyły decyzja Rady Konstytucyjnej w sprawie *IVG*, wyrok Sądu Kasacyjnego w sprawie *Jacques Vabre* i wreszcie wyrok Rady Stanu w sprawie *Nicolo* – dokonała się „spokojna rewolucja” konstytucyjna. W jej efekcie sąd stał się „cenzorem ustawy” (*censeur de la loi*) uprawnionym do zastosowanie instrumentów prawa międzynarodowego i do uchylenia się od skutków niezgodnej z nim ustawy, ze szkodą dla woli wyrażonej przez reprezentację narodową²⁸⁴.

4. Rada Stanu a stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją

Zasadniczą zmianę relacji łączących Radę Stanu oraz ustawę przyniosła reforma ustrojowa z 2008 r., której osią – w zakresie mechanizmów ochrony ładu konstytucyjnego – stała się nowa procedura pytań o konstytucyjność, przewidziana w art. 61-1 Konstytucji. Strona postępowania przed sądem zwyczajnym (administracyjnym lub powszechnym) otrzymała prawo do złożenia w toku tego postępowania wniosku o skierowanie do Rady Konstytucyjnej pytania o to, czy przepis ustawowy, jaki ma znaleźć zastosowanie w jej sprawie, jest zgodny z wolnościami i prawami objętymi ochroną konstytucyjną. Jak wskazywał Komitet Balladura, „anomalią” ustrojową była sytuacja istniejąca przed wejściem w życie reformy z 2008 r., w której ustawa promulgowana i opublikowana – choć prowadziła do naruszenia podstawowych gwarancji konstytucyjnych – nie mogła być, co do zasady, podważona na etapie stosowania ani przez sądy zwyczajne, ani bezpośrednio przez obywateli (*contrôle de constitutionnalité*). Jednocześnie dopuszczalne pozostaje podniesienie w toku postępowań sądowych zarzutu niezgodności ustawy z prawem międzynarodowym lub unijnym, natomiast stwierdzenie przez sąd niezgodności daje podstawę, by sąd odstąpił od

²⁸³ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 702.

²⁸⁴ X. Paireau, uwagi do art. 55, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1389.

zastosowania ustawy (*contrôle de conventionnalité*). Innymi słowy, wymagania wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego mają zapewnioną ochronę przed sądami zwyczajnymi, podczas gdy takiej ochrony były pozbawione gwarancje konstytucyjne²⁸⁵.

Obecnie art. 61-1 ust. 1 Konstytucji daje już podstawę dokonywania następcej oceny zgodności przepisów ustawowych z wolnościami i prawami konstytucyjnymi. Ustawa utraciła definitywnie przymiot aktu „doskonałego” i „niekwestionowanego” na etapie stosowania. Orzekanie w sposób ostateczny i wiążący (art. 62 ust. 3 Konstytucji) o niezgodności przepisu ustawowego powierzone zostało formalnie Radzie Konstytucyjnej, jednakże zainicjowanie postępowania przed tym organem zależy od oceny zasadności wątpliwości konstytucyjnych przez sądy zwyczajne. Z „prawa ostatniego słowa” w kwestii dopuszczalności i zasadności przedstawienia pytania o konstytucyjność korzystają sądy najwyższe, jakimi są Rada Stanu i Sąd Kasacyjny. Sądy te stają się sądami konstytucyjnymi „pierwszego stopnia”, mającymi kompetencję do wstępnego rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu ustawowego z wolnościami i prawami, jakie Konstytucja gwarantuje. Skierowanie zaś pytania stanowi jeden z instrumentów pozwalających na uchylenie się od – wynikającego z teorii ekranu ustawodawczego – obowiązku zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawowego.

4.1. Udział Rady Stanu w procedurze następcej kontroli konstytucyjności

Treść art. 61-1 ust. 1 Konstytucja przesądza o tym, że Rada Stanu jest drugim – obok Sądu Kasacyjnego – organem wyłącznie upoważnionym do zainicjowania kontroli następcej ustaw²⁸⁶. Nie istnieje przy tym inna niż tryb

²⁸⁵ Zob. *Une V^e République...*, s. 87-89. Zob. również uwagi D. Maus, *Nouveaux regards sur le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception*, [w:] *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris 2006, s. 671-677.

²⁸⁶ Zob. szerzej S.-J. Liéber, D. Bottegghi, V. Daumas, *La question prioritaire de constitutionnalité vue du Conseil d'État*, NCCC z 2010, nr 29, s. 101-120; A. Roblot-Troizier, *La QPC, le Conseil d'État et la Cour de cassation*, NCCC z 2013, nr 40, s. 49-61; M. Verpeaux, *Le juge administratif et la question préjudicielle de constitutionnalité*, [w:] *Perspectives contentieuses des réformes des la justice administrative*, red. C. Teitgen-Colly, Paris 2011, s. 77-96. W literaturze polskiej na temat udziału Rady Stanu w mechanizmie kierowanie pytań o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej zob. A. Chmielarz-Grochal, *Francuska Rada Stanu...*, dz. cyt., s. 82-87.

opisany w art. 61-1 Konstytucji ścieżka inicjowania postępowania przed Radą Konstytucyjną po tym, jak ustawa została promulgowana oraz opublikowana. Legitymacji do wszczęcia kontroli następczej nie mają ani pozostałe organy władzy państwowej, ani bezpośrednio jednostki (podmioty wolności i praw konstytucyjnych). Jeśli zatem ustawa ma zostać podważona i uchylona na etapie jej stosowania, to konieczna jest w tym zakresie decyzja Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego o skierowaniu pytania do Rady Konstytucyjnej.

Z art. 61-1 ust. 1 Konstytucji wynika też, że mechanizm zmierzający do zadania pytania uruchomiony może być przez podniesienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu ustawowego w toku postępowania zawisłego przed sądem zwyczajnym (*juridiction*). Art. 23-1 zdanie pierwsze ustawy organicznej regulującej organizację i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną precyzuje, że wniosek o przedstawienie pytania jest dopuszczalny w ramach postępowania „przed sądami podlegającymi Radzie Stanu albo Sądowi Kasacyjnemu”²⁸⁷. Takie rozwiązanie prowadzi w efekcie do tego, że wyłączną kompetencję do inicjowania kontroli przed Radą Konstytucyjną w sprawach sądowoadministracyjnych ma Rada Stanu. Do niej trafiają pytania uznane wstępnie za dopuszczalne przez sądy administracyjne o właściwości ogólnej (trybunały administracyjne i apelacyjne sądy administracyjne) oraz wyspecjalizowane sądy administracyjne, takie jak sądy finansowe, sądy do spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego, sądy właściwe do spraw z zakresu prawa migracyjnego i azylowego a także sądy dyscyplinarne²⁸⁸. Innymi słowy, kontrola konstytucyjności przepisów ustawowych regulujących zagadnienia niepodlegające kognicji sądów powszechnych zależy od decyzji Rady Stanu²⁸⁹.

Orzeczenie Rady Stanu w przedmiocie uwzględnienia albo odmowy uwzględnienia wniosku o przesłanie pytania prawnego Radzie Konstytucyjnej musi

²⁸⁷ Z franc.: „juridictions relevant du Conseil d’État ou de la Cour de cassation”.

²⁸⁸ Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 38-41.

²⁸⁹ Jedyny wyjątek – wykreowany w drodze orzecznictwa – dotyczy spraw z zakresu prawa wyborczego i referendalnego, jakie rozpatrywane są przez Radę Konstytucyjną (która w tych sprawach nie podlega kontroli instancyjnej ani kasacyjnej Rady Stanu). Rada Konstytucyjna przyjmuje, że jeśli podczas kontroli ważności wyborów i referendów podniesiony zostanie zarzut niekonstytucyjności przepisów ustawowych, na których podstawie toczył się proces wyborczy lub referendalny, Rada Konstytucyjna z urzędu rozpoznaje pytanie o konstytucyjność w ramach postępowania głównego. Zob. m.in. decyzję RK nr 2011-4538 SEN z dnia 12 stycznia 2012 r. (pkt 4 i 5 uzasadnienia).

być wydane w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania sprawy przez sąd niższego szczebla albo – w określonych wypadkach – wniesienia wniosku przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego bezpośrednio do Rady Stanu²⁹⁰. Nierozpatrzenie wniosku w tym terminie powoduje, że pytanie – z mocy prawa – jest przesyłane do Rady Konstytucyjnej bez konieczności uzyskania zgody Rady Stanu. Przed wydaniem przez Radę Stanu decyzji co do dopuszczalności i zasadności pytania strony postępowania toczącego się przed sądem *a quo* a także minister rzeczowo właściwy oraz premier mogą przedstawić stanowiska²⁹¹. Postanowienie Rady Stanu o skierowaniu albo odmowie skierowania pytania o konstytucyjność nie podlega zaskarżeniu. Stosownie do art. L. 111-1 KoSA Rada Stanu orzeka „suwerennie” w sprawach należących do jej właściwości. Reguła ta dotyczy też rozstrzygnięć cząstkowych zapadłych w toku postępowania głównego. W szczególności decyzja o odmowie przekazania pytania nie podlega kontroli Rady Konstytucyjnej. Rada Konstytucyjna nie ma również kompetencji do „przejęcia” z własnej inicjatywy pytań, którym Rada Stanu odmówiła nadania biegu. Zgodnie z art. 23-7 ust. 1 zdanie drugie ustawy organicznej, Rada Konstytucyjna otrzymuje tylko kopię decyzji przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny (wraz z uzasadnieniem) o odmowie zainicjowania trybu, o jakim mowa w art. 61-1 Konstytucji. Orzeczenie Rady Stanu wiąże ponadto sąd *a quo*, który wstępnie postanowił o nadaniu biegu wnioskowi dotyczącemu przedstawienia pytania o konstytucyjność. W wypadku decyzji odmownej sąd *a quo* ma obowiązek odwieść postępowanie główne oraz rozstrzygnąć sprawę co do *meritum*, rozpoznając wszystkie zarzuty z pominięciem zarzutu niekonstytucyjności przepisu stawowego. Jak stanowi art. R. 771-10 ust. 1 zdanie pierwsze KoSA, odmowa skierowania pytania o konstytucyjność zwalnia (*dessaisit*) sąd od zarzutu niekonstytucyjności przepisu ustawowego. Zgodnie zaś z art. R. 771-6 KoSA sąd nie ma obowiązku skierować pytania o konstytucyjność dotyczącego przepisu, w sprawie którego zawisło już przed Radą Stanu albo Radą Konstytucyjną pytanie zawierające tożsame zarzuty. W takim wypadku sąd zawiesza postępowanie do czasu wydania orzeczenia przez Radę Stanu albo Radę Konstytucyjną. Stwierdzenie przez Radę Stanu bezzasadności pytania

²⁹⁰ Zob. art. 23-7 ust. 1 zdanie trzecie ustawy organicznej o RK.

²⁹¹ Art. R. 771-15 ust. 1 oraz art. R. 771-20 ust. 1 KoSA.

o konstytucyjność formalnie wywołuje skutki tylko dla sprawy, na kanwie której sąd niższego szczebla przekazał wniosek (*inter partes*). Nie korzysta – inaczej niż decyzje Rady Konstytucyjnej (zob. art. 62 ust. 3 Konstytucji) – z przymiotu powagi rzeczy osądzonej (*autorité absolue de la chose jugée*)²⁹² w tym sensie, że *de iure* nie wyklucza możliwości zmiany stanowiska przez Radę Stanu i uznania w kolejnej sprawie, że przedstawiony problem wymaga skierowania pytania do Rady Konstytucyjnej. Niemniej autorytet orzeczeń, w których stwierdza brak „poważnego charakteru” zarzutów podniesionych przeciw określonemu przepisowi, przesądza w praktyce o niemożności kwestionowania zgodności tego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli w innych sprawach sądowoadministracyjnych (przynajmniej do czasu zmiany okoliczności prawnych lub faktycznych, które mogłyby skłonić Radę Stanu do modyfikacji stanowiska)²⁹³.

Strona ma prawo złożyć po raz pierwszy wniosek o skierowanie pytania nie tylko w chwili wnoszenia skargi na akt administracyjny do sądu I instancji, ale także na etapie postępowania apelacyjnego²⁹⁴. W wypadku, gdy sąd I instancji odmawia uwzględnienia takiego wniosku, jego decyzja podlega zaskarżeniu jednocześnie z wniesieniem odwołania od wyroku wydanego co do istoty sprawy głównej²⁹⁵. Konieczność rozstrzygnięcia przez Radę Stanu o dopuszczalności i zasadności pytania o konstytucyjność może zaktualizować się w praktyce na każdym etapie procedury sądowoadministracyjnej. Po pierwsze, jeśli sądy administracyjne niższych szczebli, orzekając w I instancji lub II instancji, podejmą

²⁹² Tak wprost Rada Stanu w postanowieniu z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie *Syndicat des fonctionnaires du Sénat* (nr 345216): „wbrew temu, co twierdzi Przewodniczący Senatu, decyzja, na mocy której Rada Stanu stwierdziła, że nie ma podstaw do odesłania Radzie Konstytucyjnej pytania priorytetowego o konstytucyjność nie korzysta z bezwzględnej mocy rzeczy osądzonej (*autorité absolue de la chose jugée*)”, wobec czego „Senat nie może powoływać się na powagę rzeczy osądzonej, jaka miałaby przysługiwać wcześniejszej decyzji Rady Stanu o odmowie odesłania Radzie Konstytucyjnej pytania priorytetowego o konstytucyjność, przedstawionego przez innego skarżącego i dotyczącego tych samych postanowień ordonansu z dnia 17 listopada 1958 r. o funkcjonowaniu izb parlamentarnych, co zaskarżone [w niniejszej sprawie]”. Rada Stanu postanowiła ostatecznie przedstawić Radzie Konstytucyjnej pytanie dotyczące zgodności z prawem do efektywnej kontroli sądowej przepisów określających zakres i zasady zaskarżania przez urzędników służb Senatu i Zgromadzenia Narodowego decyzji dotyczących ich indywidualnego statusu urzędniczego.

²⁹³ Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 246. Zob. szerzej M. Fatin-Rouge Stéfani, *Le filtrage opéré par le Conseil d'État. Rapport de recherche*, Aix-Marseille, 2013 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00934233>; ostatnie logowanie: 01.04.2017); N. Jacquinet, *L'utilisation par les juges du fond des arrêtes de non-renvoi d'une QPC*, AJDA z 2012, s. 2097-2102; A. Roblot-Troizier, *Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État*, RFDA z 2011, VII-VIII, s. 691-710.

²⁹⁴ Art. 23-1 ust. 1 zdanie drugie ustawy organicznej o RK.

²⁹⁵ Art. 23-2 ust. 6 zdanie drugie i trzecie ustawy organicznej o RK.

decyzję o przedstawieniu pytania o konstytucyjność, Rada Stanu, działając jako sąd „II filtra”, bada, czy rzeczywiście spełnione zostały przesłanki dopuszczalności i zasadności pytania oraz ostatecznie rozstrzyga w przedmiocie zainicjowania kontroli przed Radą Konstytucyjną. Po drugie, jeśli sądy niższych szczebli odmówiły przekazania pytania, na etapie rozpatrywania skarg apelacyjnych albo kasacyjnych Rada Stanu ocenia odwołania od tych decyzji i postanawia ponownie w tej kwestii. Po trzecie, Rada Stanu bada także – na etapie apelacji albo kasacji – wnioski złożone przez stronę po raz pierwszy. Po czwarte wreszcie, Rada Stanu orzeka „w pierwszej i ostatniej instancji” w przedmiocie przedstawienia pytania o konstytucyjność w tych postępowaniach, w których ze względu na charakter zaskarżonego aktu administracyjnego działa ona jako sąd „pierwszej i ostatniej instancji”. Tym samym w sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia są ordonanse i dekrety rządowe a także ministerialne zarządzenia reglamentacyjne, o potrzebie zainicjowania kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych będących podstawą wydania tych aktów postanawia wyłącznie i w sposób ostateczny Rada Stanu.

Znaczenie najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego w procesie następczej kontroli zgodności ustaw z wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję podkreśla art. R. 771-17 KoSA. Przepis ten rozrywa kwestie konstytucyjności oraz kognicji sądu kasacyjnego, jakim przede wszystkim stała się Rada Stanu. Stanowi, że jeśli pytanie o konstytucyjność zostanie przedstawione na poparcie skargi kasacyjnej, Rada Stanu rozstrzyga o przekazaniu pytania Radzie Konstytucyjnej, nie będąc zobowiązaną do wcześniejszego zbadania dopuszczalności samej skargi kasacyjnej. Innymi słowy, niedopuszczalność skargi kasacyjnej, z czym wiąże się niedopuszczalność orzekania przez Radę Stanu co do istoty sprawy kasacyjnej, nie stanowi przeszkody dla dokonania oceny kwestii dopuszczalności i zasadności inicjowania kontroli konstytucyjności ustawy.

Do Rady Stanu należy także ostateczne określenie zakresu przedmiotowego pytania, a tym samym ram postępowania, jakie będzie się toczyć przed Radą Konstytucyjną na mocy art. 61-1 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do art. 23-2 ust. 1 pkt 1 ustawy organicznej o RK pytanie, jakie przesyła sąd *a quo*, dotyczyć może tylko takich przepisów zakwestionowanych przez stronę, które stanowią podstawę

ścisania lub mają znaleźć zastosowanie do rozstrzygnięcia sporu albo jako postawa procedowania przez sąd. W takich też granicach, jak wynika to z art. 23-4 ustawy organicznej regulującej i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną, Rada Stanu ocenia dopuszczalność i zasadność nadania biegu pytaniu. Podczas dokonywania tej oceny nie jest jednak bezwzględnie związana ustaleniami sądu *a quo*. W praktyce Rada Stanu zastrzega sobie możliwość zarówno zawężenia pytania i przekazania go w części dotyczącej niektórych wskazanych we wniosku przepisów, jak i jego rozszerzenia o przepisy niewskazane we wniosku. Dzieje się tak dlatego, że Rada Stanu, decydując się w ogóle na zainicjowanie procedury przed Radą Konstytucyjną, dąży do tego, by kontrolą konstytucyjności objęty był „spójny zespół przepisów (*l'ensemble cohérent de dispositions*)”²⁹⁶. Nie wyklucza więc dopuszczalności rozszerzenia pytania o przepisy niewymienione co prawda ani we wniosku strony, ani postanowieniu sądu *a quo*, ale będące z nimi „powiązane” (*connexes*) lub „nierozzerwalne” (*indissociables*)²⁹⁷. Jednocześnie, przeciwnie niż Sąd Kasacyjny, Rada Stanu bardzo elastycznie rozumie przesłankę zastosowania przepisu w sprawie głównej²⁹⁸. Uznaje, że przesłanka ta jest spełniona, jeśli przepis ma „wystarczający (*suffisant*), a nawet potencjalny (*potentiel*)” związek z sprawą, na kanwie której ma być przedstawione pytanie o konstytucyjność. Taki związek wystąpić może równie dobrze w wypadku przepisu, który służy jako podstawa (materialna lub proceduralna) działania organu administracji, jak i przepisu, który stać się ma podstawą rozstrzygnięcia merytorycznego lub decyzji procesowej sądu administracyjnego²⁹⁹. Jak stwierdza E. Cartier, akty regulujące procedurę, o jakiej mowa w art. 61-1 Konstytucji, nie stanowią przeszkody ku temu, aby Rada Stanu dokonała przekwalifikowania lub reinterpretacji wniosku w sposób, który zapewni „przydatność (*portée utile*) pytania podniesionego przez stronę postępowania

²⁹⁶ S.-J. Liéber, D. Botteghi, *Le juge administratif, juge constitutionnel de droit commun ?*, AJDA z 2010, nr 24, s. 1355-1365.

²⁹⁷ Zob. np. postanowienia RS: z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie *Commune de Dunkerque* (nr 306643); z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie *Balta i Opra* (nr 337840); z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Office Central d'accession au logement* (nr 337898); z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie *Smiljanic* (nr 345634). Zob. też uwagi E. Cartier, *Les magistrats ordinaires : entre stratégies défensives de la loi et stratégies régulatrices du procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 59 i 60; X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 198, 196-

²⁹⁸ E. Cartier, *Les magistrats ordinaires...*, dz. cyt., s. 55.

²⁹⁹ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 196.

[sądowoadministracyjnego]. W żadnym wypadku nie może jednak wynaturzyć jego istoty lub zakresu (...)”³⁰⁰. Przedmiotem pytania o konstytucyjność nie można zatem uczynić przepisów ustawy „pozbawionych jakiegokolwiek związku ze sporem”³⁰¹, czyli takich, które „nie były ani zastosowane przez administrację (...), ani uczynione podstawą żądania przez wnioskodawcę na jakimkolwiek etapie postępowania przyznania mu uprawnień, jakie z [tych przepisów] wynikają, ani powołane przez strony na poparcie zarzutów, jakie sformułowały przed sądami orzekającymi co do istoty sprawy lub przed sądem kasacyjnym”³⁰². Rada Stanu odmawia także rozszerzenia pytania o przepisy „podobne” (*similaires*) do tych, które zostały wskazane przez stronę³⁰³.

Decyzja Rady Stanu w sprawie przedstawienia pytania o konstytucyjność wiąże Radę Konstytucyjną. Odnosi się to przede wszystkim do oznaczenia zakresu przedmiotowego kontroli zgodności ustawy. Rada Konstytucyjna uznaje, że nie należy do niej „podważanie decyzji, na mocy której Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny stwierdziły (...), że przepis [skarżonej ustawy] ma lub nie ma zastosowania do rozstrzygnięcia sporu lub w toku procedury albo stanowi lub nie stanowi podstawy ścigania”³⁰⁴. Do sądów najwyższych należy wyznaczenie ram kognicji Rady Konstytucyjnej w konkretnym postępowaniu toczącym się na podstawie art. 61-1 Konstytucji. Rada Konstytucyjna nie ma kompetencji do objęcia kontrolą przepisów ustawowych, które – jej zdaniem – mają zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem *a quo*, lecz które nie są objęte pytaniem przekazanym przez sądy najwyższe³⁰⁵. Nie dokonuje również ponownej oceny dopuszczalności i zasadności skierowania pytania o konstytucyjność – kontrola „wstępna” należy do wyłącznej właściwości sądów najwyższych.

³⁰⁰ E. Cartier, *Les magistrats ordinaires...*, dz. cyt., s. 61.

³⁰¹ Np. postanowienia RS: z dnia 8 października 2010 r. w sprawie *Daoudi* (nr 338505); z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie *Le Pen* (nr 355137).

³⁰² Postanowienie RS z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Blain* (nr 327512).

³⁰³ Postanowienie RS z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Union départementale des associations familiales de la Sarthe* (nr 327420).

³⁰⁴ Tak w decyzji RK nr 2010-1 QPC z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie *Consorts L.* (pkt 6 uzasadnienia). Stanowisko podtrzymane m.in. w decyzji nr 2012-227 QPC z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *Omar S.* (pkt 1 uzasadnienia).

³⁰⁵ Zob. decyzję RK nr 2011-169 QPC z dnia 30 września 2011 r. w sprawie *Consorts M.* (pkt 9 uzasadnienia).

4.2. Przesłanki nadania biegu pytaniu o konstytucyjność

W świetle ustawy organicznej regulującej organizację i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną możliwość skierowania pytania o konstytucyjność przepisów ustawowych zależy od spełnienia szeregu przesłanek, które uszeregować można w trzy grupy³⁰⁶. Po pierwsze, wniosek musi spełniać warunki formalne (przesłanki dopuszczalności *sensu stricto*). Przede wszystkim musi być ujęty w odrębnym piśmie procesowym (w kopercie opisanej tytułem: „Pytanie priorytetowe o konstytucyjność”) oraz zawierać uzasadnienie³⁰⁷. Wymaganie to odnosi się również do zażalenia na odmowę skierowania pytania przez sąd niższego szczebla³⁰⁸. Ponadto wniosek dopuszczalny może być tylko w zakresie, w jakim dotyczy konstytucyjności przepisów ustawowych. Sąd ustala, czy faktycznie przedmiotem zaskarżenia uczyniony został przepis o charakterze ustawowym³⁰⁹. Z uwagi na „konkretną” naturę kontroli następczej istnieć musi postępowanie przed sądem poddany jurysdykcji Rady Stanu, żeby procedura zmierzająca do przedstawienia pytania Radzie Konstytucyjnej mogła być zainicjowana³¹⁰. Wreszcie dopuszczalność wniosku zależy od tego, czy strona wykazała przysługujące jej wolności lub prawa gwarantowane przez akty konstytucyjne, których ochrony poszukuje w trybie, o jakim mowa w art. 61-1 Konstytucji. Sąd bada, czy wymaganie, na jakie powołuje się strona, ma charakter wolności lub prawa podmiotowego o charakterze konstytucyjnym, a także czy gwarancje wynikające z tego tytułu faktycznie skarżącemu przysługują³¹¹.

³⁰⁶ W literaturze dokonuje się niekiedy podziału na „formalne” i „materialne” przesłanki dopuszczalności (zob. B. Bernabé, E. Cartier, dz. cyt., s. 11 i 12).

³⁰⁷ Zob. art. 23-1 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 23-5 ust. 1 zdanie drugie ustaw organicznej o RK, a także art. R. 771-3, art. R. 771-3 i art. 771-16 ust. 1 KoSA.

³⁰⁸ Zob. art. 771-12 i art. 771-16 ust. 2 KoSA.

³⁰⁹ Stwierdzenie, że przepis załącznika do kodeksu ogólnego o podatkach ma w istocie moc reglamentacyjną, a nie ustawową, stanowi podstawę do odmowy skierowania pytania o konstytucyjność (zob. postanowienie RS z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie *Ponsard*, nr 338965).

³¹⁰ Niemniej wniosek o skierowanie pytania o konstytucyjność dopuszczalny jest już na etapie – poprzedzającym postępowanie główne – postępowania zabezpieczającego, w toku którego sąd decyduje m.in. o zawieszeniu wykonania decyzji administracyjnej (*référé-suspension*). Zob. np. postanowienia RS z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie *Diakité* (nr 340250) i z dnia 21 października 2010 r. w sprawie *Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux* (nr 343527).

³¹¹ Zob., spośród wielu, postanowienie z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Région Lorraine* (nr 340492), w którym Rada Stanu rozważała dopuszczalność powołania się przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadę rekompensowania wydatków wynikających z przekazania zadań i kompetencji (*principe constitutionnel de compensation intégrale des transferts de compétences*), zasadę niedziałania prawa wstecz a także wartość konstytucyjnej, jaką stanowi czytelność ustawy (*principe de la sincérité de la loi*).

Po drugie, wniosek musi spełniać cechy funkcjonalności oraz celowości. Przedmiotem kontroli może stać się tylko taki przepis, który ma znaleźć zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym jako podstawa ścigania, materialna podstawa rozstrzygnięcia co do istoty sprawy albo podstawa podjęcia czynności procesowych³¹². Z uwagi na ostateczność decyzji Rady Konstytucyjnej oraz ogólną zasadę *ne bis in idem* ustawowo wyłączona została możliwość ponownego kwestionowania przepisu, co do którego Rada Konstytucyjna orzekała już w trybie prewencyjnym albo następczym i stwierdziła w części dyspozytywnej lub motywach decyzji zgodność tego przepisu z Konstytucją. Ponowna kontrola może stać się jednak celowa w wypadku zmiany okoliczności faktycznych lub prawnych³¹³. Zmiana okoliczności może wynikać, w szczególności, ze zmiany brzmienia wzorca kontroli, przyjęcia nowego poglądu prawnego przez Radę Konstytucyjną³¹⁴, zmiany kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje przepis³¹⁵, a także ewolucji stosunków społecznych lub gospodarczych³¹⁶.

³¹² Zob. art. 23-2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 23-5 ust. 3 ustawy organicznej o RK.

³¹³ Zob. art. 23-2 ust. 1 pkt 2 oraz art. 23-5 ust. 3 ustawy organicznej o RK. Szerzej na ten temat X. Magnon i in., *La question prioritaire ...*, dz. cyt., s. 204-225.

³¹⁴ Zmianę okoliczności stanowić może w szczególności rozpoznanie przez Radę Konstytucyjną nowej zasady o mocy konstytucyjnej. Zob. np. postanowienie z dnia 17 grudnia 2010 r. (nr 331113), w którym Rada Stanu postanowiła o przekazaniu pytania o konstytucyjność art. 1728 Kodeksu ogólnego o podatkach (przewidującego stawkę 80% w wypadku stwierdzenia faktu uzyskania dochodu na skutek działalności nieujawnionej), mimo że przepis ten uznany został za zgodny z Konstytucją przez Radę Konstytucyjną w decyzji nr 99-424 DC z dnia 29 grudnia 1999 r. Rada Stanu uznała, że w decyzji nr 2005-520 DC z dnia 22 lipca 2005 r. Rada Konstytucyjna zaliczyła do zasad konstytucyjnych zasadę indywidualizacji kar (*principe constitutionnel d'individualisation des peines*), co uzasadniała, jej zdaniem, ponowną ocenę konstytucyjności art. 1728 tego kodeksu.

³¹⁵ Na mocy postanowienia z dnia 9 lipca 2010 r. (nr 339081) Rada Stanu przekazała pytanie o konstytucyjność dotyczące przepisów kodeksowych regulujących zasady rozliczania podatku solidarnościowego od fortun (*impôt annuel de solidarité sur la fortune*), które – zdaniem wnioskodawców – naruszać miały zasadę równości opodatkowania, różnicując w sposób niedopuszczalny sytuacje osób pozostających w związku małżeńskim oraz osób będących w trwałym konkubinacie. Zapadło ono, choć decyzją nr 81-133 DC z dnia 30 grudnia 1981 r. Rada Konstytucyjna orzekła o zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 1981 r. o podatku od dużych fortun (*impôt sur les grandes fortunes*). Przepisy te uległy następnie kodyfikacji w Kodeksie generalnym o podatkach. Na mocy ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. podatek od dużych fortun został zastąpiony podatkiem solidarnościowym, przy czym ustawodawca utrzymał w mocy część przepisów kodeksowych, które na skutek nowelizacji znalazły teraz zastosowanie do podatku solidarnościowego. To te przepisy objęte zostały wnioskiem o skierowanie pytania o konstytucyjność. Jednocześnie ustawą z dnia 15 listopada 1999 r. o ustanowieniu paktu cywilnego o solidarności (PACS) partnerzy zostali poddani reżimowi prawnemu wynikającemu z przepisów kodeksowych dotyczących opodatkowania podatkiem solidarnościowym. Zdaniem Rady Stanu, takie zmiany kontekstu normatywnego, jakie wystąpiły od wydania przez Radę Konstytucyjną decyzji z 1981 r., stanowiły „zmianę okoliczności”, uzasadniającą ponowną ocenę konstytucyjności przepisów.

³¹⁶ Skierowanie pytania o konstytucyjność uzasadniać może sukcesywne poszerzanie zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnej niekorzystnej zmianie relacji między ich dochodami i wydatkami (zob. np. postanowienie RS z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie *Département de la Somme*, nr 346460).

Po trzecie, wszczęcie procedury przed Radą Konstytucyjną zależy od wyniku – dokonywanej przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny w sposób samodzielny – oceny zasadności wątpliwości podniesionych we wniosku. Stosownie do art. 23-4 zdanie drugie ustawy organicznej regulującej organizację i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną, sądy najwyższe przekazują pytanie o konstytucyjność, jeśli podniesione zostało „nowe zagadnienie” (*question nouvelle*) lub zagadnienie o „poważnym charakterze” (*question de caractère sérieux*). Jak zauważa M. Disant, o ile dwie pierwsze grupy przesłanek (dotyczące formalnej poprawności wniosku, jego funkcjonalności i celowości) mają naturę „obiektywną”, o tyle ocena „nowego” i „poważnego” charakteru zagadnienia wymaga od sądów najwyższych „aktywnego” i „konstruktywnego” porównania przedmiotu zaskarżenia z wzorcem kontroli³¹⁷. Otwiera to Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu drogę do dokonywania samodzielnej oceny zgodności przepisu ustawowego z wolnościami i prawami, jakie Konstytucja gwarantuje.

Kryterium „nowego charakteru” zagadnienia konstytucyjnego wywołało początkowo rozbieżności w orzecznictwie. Wynikały one z odmiennego sposobu widzenia kształtu relacji między organem umocowanym do rozstrzygania w kwestii zgodności lub niezgodności (Radą Konstytucyjną) i sądami najwyższymi dokonującymi „filtrowania” pytań (Radą Stanu i Sąd Kasacyjny), a także roli tychże sądów w procesie kontroli konstytucyjności ustaw. Zdaniem Rady Konstytucyjnej, przesłankę „nowego charakteru” należało rozumieć wąsko. W 2009 r., badając w trybie kontroli prewencyjnej przepisy regulujące tryb postępowania z pytaniami o konstytucyjność, uznała, że intencją ustawodawcy było to, „aby wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną wiązało się jedynie z potrzebą dokonania wykładni wszelkich tych postanowień konstytucyjnych, których nie miała ona jeszcze okazji stosować”. W pozostałych wypadkach Rada Stanu i Sąd Kasacyjny mają zawsze możliwość dokonania oceny zasadności (*apprécier l'intérêt*) przekazania pytania na podstawie kryterium alternatywnego, jakim jest „poważny charakter zagadnienia”³¹⁸. W tym ujęciu rola sądów najwyższych miałyby się sprowadzać do mechanicznego ustalenia, czy podniesiony we wniosku wzorzec

³¹⁷ Zob. uwagi M. Disant, dz. cyt., s. 54 i 55.

³¹⁸ Decyzja RK nr 2009-595 DC z dnia 3 grudnia 2009 r. (pkt 21 uzasadnienia).

kontroli podlegał już wykładni Rady Konstytucyjnej. Zagadnienie konstytucyjne może być uznane zaś za „nowe” wtedy, gdy dotyczy „nowego” wzorca, który nie miał jeszcze zastosowania w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną. Takie rozumienie przesłanki zmierzało w istocie do zagwarantowania temu organowi wyłączności na ustalenie interpretacji nowych przepisów konstytucyjnych oraz ograniczenie swobody oceny, z jakiej korzystać mogłyby Rada Stanu i Sąd Kasacyjny.

Sąd Kasacyjny – z racji tradycyjnej wstrzeźliwości w stosunku do kwestii badania konstytucyjności ustaw oraz kierowania pytań o konstytucyjność – przyjmuje, co do zasady, stanowisko analogiczne do tego, jaki prezentuje Rada Konstytucyjna. Uznaje, że „pytanie niewymagające wykładni postanowienia konstytucyjnego, którego Rada Konstytucyjna nie miała okazji zastosować, nie ma charakteru nowego”³¹⁹. Nie przeszkodziło to jednak Sądowi Kasacyjnemu skierować pytania w sprawie zgodności przepisów kodeksu cywilnego, które wykluczały jeszcze wówczas możliwość zawarcia małżeństwa przez osoby tej samej płci, z – wielokrotnie stosowanymi w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej jako wzorce – wolnością indywidualną jednostki oraz zasadą ochrony tej wolności przez sądy powszechne. W świetle „bieżącej debaty publicznej” zagadnienie to miało, w ocenie Sądu Kasacyjnego, charakter „nowy” ze względu na „zmianę obyczajów”, a także „uznanie małżeństwa między osobami tej samej płci w ustawodawstwach innych krajów”³²⁰.

Odmienne podejście prezentuje Rada Stanu, która szeroko rozumie zakres przesłanki „nowego” charakteru³²¹. Przyjmuje, że zagadnienie konstytucyjne ma charakter „nowy” nie tylko w wypadkach, gdy jako wzorzec wskazywane jest postanowienie konstytucyjne, które nie miało zastosowania w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną i co do którego treści organ ten jeszcze się nie

³¹⁹ Postanowienie ZO SK z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie *M.X.* (nr 11-90025).

³²⁰ Postanowienie Pierwszej Izby Cywilnej SK z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie *Corinne C.* (nr 10-40042). Podobnie Izba Karna w postanowienie z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie *Xavier P.* (nr 10-85159), w którym Sąd Kasacyjny stwierdził, że kwestia konstytucyjności przepisów procedury karnej, które nie wymagają sporządzenia uzasadnienia do wyroków sądów przysięgłych (*cours d'assises*), ma charakter „nowy” ze względu na liczbę spraw wpływających do Sądu Kasacyjnego, w których taka kwestia jest podnoszona.

³²¹ Zob. X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 230-235.

wypowiedział³²². „Nowy” charakter mają także sprawy, na tle których konieczne jest rozstrzygnięcie przez Radę Konstytucyjną, czy w ogóle istnieje norma lub zasada konstytucyjna (np. zasada ogólna rozpoznana przez ustawy Republiki), na jaką powołuje się strona³²³. Przesłanka może być także spełniona w związku ze zmianą okoliczności faktycznych (społecznych lub gospodarczych)³²⁴. Pełni w praktyce działania Rady Stanu rolę „zaworu bezpieczeństwa” na wypadek, gdyby kwestia zasługiwała na przedstawienie Radzie Konstytucyjnej³²⁵.

W orzecznictwie sądów najwyższych kryterium „nowego” charakteru zagadnienia konstytucyjnego jest stosunkowo rzadko używane jako podstawa odesłania albo odmowy odesłania pytania o konstytucyjność. Sądy te znacznie częściej stosują kryterium „poważnego charakteru”, które daje im szerszą swobodę oceny zasadności wątpliwości dotyczących konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawowych. Pozwala im zapewnić kontrolę nad ich własną polityką orzeczniczą, umożliwiając ocenę wniosku pod kątem „interesu, jaki dla Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego, w odniesieniu do ich własnego orzecznictwa, może mieć albo nie mieć odesłanie pytania priorytetowego o konstytucyjność. (...) [N]ie ma [bowiem] żadnych wątpliwości, że sądy najwyższe wykorzystują instrumentalnie

³²² Sytuacja, w której odesłanie pytania wiązało się z tym, że wzorzec nie miał jeszcze zastosowania przed Radą Konstytucyjną, miała miejsce np. w sprawie *Daoudi*, w której odesłane zostało pytanie dotyczące art. 66-1 Konstytucji (dodanego w 2007 r.), wysławiającego zakaz stosowania kary śmierci (postanowienie Rady Stanu z dnia 8 października 2010 r., nr 338505), oraz w sprawie *Association pour le bilinguisme franco-allemand en Moselle*, gdzie wzorcem kontroli był art. 75-1 Konstytucji (dodany w 2008 r.), zaliczający języki regionalne do dziedzictwa Francji (postanowienie RS z dnia 21 marca 2011 r., nr 345193). Z kolei np. w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2010 r. (nr 343752) Rada Stanu odesłała pytanie prawne, w którym wzorcem kontroli był art. 16 Deklaracji z 1789 r., zaznaczając przy tym wyraźnie, że czyni tak, „choć Rada Konstytucyjna miała już okazję stosować art. 16 Deklaracji”.

³²³ Zob. postanowienia: z dnia 21 września 2011 r. w sprawie *Chambre supérieure de l'Ordre des vétérinaires* (nr 350385), w którym Rada Stanu odesłała do Rady Konstytucyjnej pytanie wymagające rozstrzygnięcia, czy istnieje konstytucyjna zasada przedawnienia w sprawach dyscyplinarnych, a także z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie *Laurent A.* (nr 361995), gdzie rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych wymagało ustalenia, czy z Deklaracji z 1789 r. wynika zasada *ne bis in idem* (zakaz kumulacji sankcji orzekanej przez sąd oraz kary dyscyplinarnej).

³²⁴ Zob. postanowienie RS z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie *Département de la Somme* (nr 346460) o przekazaniu pytania dotyczącego kwestii zgodności z zasadą wolności administracji terytorialnej (art. 72 Konstytucji) przepisów kodeksu o zabezpieczeniu społecznym, która – zdaniem Rady Stanu – stała się „nowa” w związku ze zmianą relacji między dochodami i ciężarami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego.

³²⁵ Ch. Vigouroux, *Les modalités d'examen de constitutionnalité pour la Question prioritaire de constitutionnalité*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 29.

pytania priorytetowe o konstytucyjność w zależności od ich własnych potrzeb”³²⁶. To na tej podstawie zapada ok. 75% decyzji Rady Stanu o odmowie skierowania pytania³²⁷. Z uwagi na przesłankę „poważnego charakteru”, wniosek strony o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej „przekroczy barierę, jaką stanowi filtr, tylko pod dodatkowym warunkiem, że Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny nie zdecydują się dokonać samemu kontroli konstytucyjności ustawy, dającej im możliwość orzeczenia zgodności z Konstytucją oraz odmowy przesłania pytania o konstytucyjność”³²⁸. Jak stwierdza Ch. Vigouroux – przewodniczący jednej z podsekcji Sekcji ds. Sądowoadministracyjnych, w praktyce Rada Stanu decyduje się na skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej zasadniczo wtedy, gdy zachodzi „wątpliwość granicząca z pewnością” (*doute radicale*), że kwestionowana regulacja ustawowa narusza konstytucyjne wolności i prawa. Jednakże można odnotować i takie sytuacje, kiedy Rada Stanu nie ma wątpliwości, że regulacja jest zgodna z Konstytucją, niemniej z uwagi na ciężar sprawy, w szczególności jej skutki społeczne lub finansowe, uznaje, że zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania przed Radą Konstytucyjną i wydania przez ten organ decyzji o skutkach *erga omnes*³²⁹. w gruncie rzeczy rozstrzyganie przez Radę Stanu (lub Sąd Kasacyjny), czy pytanie dotyczy zagadnienia o „poważnym” lub „nowym” charakterze, sprowadza się do oceny, czy zachodzi „oczywistość” (*contrôle de l'évidence*) albo co najmniej „poważna wątpliwość” (*contrôle du doute sérieux*), że przepis ustawowy jest niezgodny z konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw podstawowych³³⁰.

W sprawie *Mohamed X.* przedmiotem zaskarżenia stały się przepisy procedury karnej (w brzmieniu wynikającym z nowelizacji z 2011 r.), które regulują sposób kształtowania składów orzekających sądów przysięgłych. Zdaniem skarżącego, przepisy te nie dawały oskarżonemu prawa do bycia sądzonym przez sąd wyższego szczebla w postępowaniu apelacyjnym w wypadku, gdy sprawa została w I instancji rozpoznana przez sąd przysięgłych przed wejściem w życie

³²⁶ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 236.

³²⁷ Tamże.

³²⁸ Tamże s. 239.

³²⁹ Ch. Vigouroux, dz. cyt., s. 29.

³³⁰ E. Cartier, *Les magistrats ordinaires...*, dz. cyt., s. 57.

nowelizacji. Przez to naruszały zasadę dwuszczeblowej struktury sądownictwa (*principe du double degré de juridiction*), zasadę równości wobec prawa a także prawa do obrony, podlegające ochronie na gruncie art. 6 i art. 16 Deklaracji z 1789 r. W postanowieniu Izby Karnej z dnia 28 listopada 2012 r. Sąd Kasacyjny uznał jednak, że problem, jaki został przedstawiony, „w sposób oczywisty (*à l'évidence*) nie przedstawia poważnego charakteru, skoro, po pierwsze, zasada dwuszczeblowej struktury sądownictwa nie ma, jako taka, mocy konstytucyjnej oraz, z drugiej strony, zakwestionowane przepisy ustawowe nie naruszają reguły, zgodnie z którą każde orzeczenie [sądu przysięgłych] niekorzystne dla oskarżonego może być podjęte, tak w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu apelacyjnym (...), jedynie większością kwalifikowaną 2/3 głosujących, i w ten sposób nie są sprzeczne ani z zasadą równości wobec prawa, ani z zakazem poszanowania praw do obrony”³³¹. Sąd Kasacyjny samodzielnie dokonał kontroli konstytucyjności, wskazując przy tym, że skierowanie pytania zależy od tego, czy podniesione zarzuty nie są „w sposób oczywisty” bezzasadne (*contrôle de l'évidence*).

W sprawie *Association Arab Women's Solidarity France* zarzuty dotyczyły przepisów kodeksu wyborczego określających warunki, jakie musi spełniać kandydat w wyborach do rad regionalnych. Skarżący podnieśli, że przepisy te w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku odmowy zarejestrowania kandydata, który demonstruje przynależność religijną, naruszają m.in. zasadę laickości. W postanowieniu z dnia 8 lutego 2012 r. Rada Stanu samodzielnie rozstrzygnęła wątpliwości konstytucyjne, uznając, że „fakt, że kandydat w wyborach manifestuje swoją przynależność do określonego wyznania, jest bez wpływu na wolność wyboru przysługującą wyborcom a także nie narusza niezależności osób wybranych”. Zdaniem Rady Stanu, „żadna norma konstytucyjna, w tym przede wszystkim zasada laickości, nie wymaga tego, by były pozbawione prawa do zgłoszenia swojej kandydatury osoby, które zamierzają w związku ze swoją kandydaturą ujawnić przekonania religijne”. Z tych względów podniesiona we

³³¹ Nr 12-81782.

wniosku o skierowanie pytania kwestia zakresowej zgodności przepisów, „która nie jest nowa, nie przedstawia poważnego charakteru”³³².

Dokonując oceny zasadności pytania, Rada Stanu nierzadko powołuje się na decyzje Rady Konstytucyjnej zapadłe wcześniej w sprawach, w których rozstrzygane było podobne zagadnienie konstytucyjne. Opiera się wówczas na autorytecie (*autorité de la chose interprétée*) tych decyzji, by dokonać samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu zakwestionowanego w rozpoznanym wniosku. W sprawie *Michel A.* Rada Stanu rozpatrywała zasadność przesłania pytania dotyczącego przepisu kodeksu budowlanego, który przewidywał, że o skorzystaniu z prawa pierwokupu organ postanawia w formie decyzji administracyjnej. Skarżący podniósł zarzut naruszenia własności, które miało wynikać z tego, że przepis nie nakładał na organ obowiązku uzasadnienia decyzji. W postanowieniu z dnia 8 lutego 2012 r. Rada Stanu wskazała, że „jak wyjaśniło to już Rada Konstytucyjna w decyzji nr 2001-451 DC z dnia 27 listopada 2001 r., żadna norma ani żadna zasada mająca moc konstytucyjną nie nakładają, same w sobie, na organy administracji obowiązku uzasadnienia ich decyzji, chyba że chodzi o decyzje o zastosowaniu sankcji, mającej charakterze kary, albo gdy taki obowiązek przewidzi ustawodawca”. Ponieważ prawo pierwokupu nie ma charakteru sankcji, skarżący „nie może skutecznie podnosić, że warunki dotyczące uzasadnienia tych decyzji – tak jak zostały one określone w zakwestionowanym akcie ustawodawczym – miałyby naruszać jakieś prawo lub jakąś wolność, które Konstytucja gwarantuje, a zwłaszcza prawo do ochrony własności gwarantowane przez art. 2 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela”. W efekcie, zdaniem Rady Stanu, przedstawione zagadnienie, „które nie jest nowe, nie przedstawia charakteru poważnego”³³³.

Jednym z instrumentów pozwalających na samodzielne rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych w toku „filtrowania” wniosków o skierowanie pytań do Rady Konstytucyjnej jest metoda wykładni w zgodzie z Konstytucją prowadząca do „neutralizacji” (*interprétation neutralisante*) wad konstytucyjnych aktu ustawodawczego. Sądy najwyższe sięgają po ten instrument, aby stwierdzić

³³² Nr 337899.

³³³ Nr 354080. Decyzja RK nr 2001-451 DC, na którą powołuje się Rada Stanu, zapadła na tle przepisów kodeksu rolnego, który przewidywał formę decyzji administracyjnej w sprawach o udzielenie przez ministra zgody na podjęcie przez prywatnego ubezpieczyciela działalności w zakresie ubezpieczeń rolniczych.

zgodność zakwestionowanych przepisów i odmówić skierowania pytania ze względu na brak „poważnego charakteru”³³⁴. W sprawie *SCI La Saulai* Rada Stanu została skonfrontowana z zarzutami naruszenia prawa własności i zasady równości wobec obciążeń publicznych przez przepis kodeksu budowlanego, który w określonych wypadkach pozbawiał prawa do odszkodowania właściciela nieruchomości, na jakiej ustanowiono służebność. Jednakże w ocenie Rady Stanu, przepis ten, „zgodnie z tym, co orzekła Rada Stanu w postępowaniu sądowoadministracyjnym w decyzji z dnia 3 lipca 1998 r. (...), ani nie może mieć na celu, ani nie może wywoływać skutku, które polegałyby na uniemożliwieniu właścicielowi, którego rzecz została obciążona służebnością, żądania odszkodowania w sytuacji wyjątkowej, kiedy z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich służebność jest ustanowiona i wykonywana, a także z jej [służebności] treści wynika, że właściciel ponosi szczególny i nadmierny ciężar, nieproporcjonalny do zakładanego celu motywowanego interesem publicznym”. Z tego względu badany przepis „nie skutkuje ani pozbawieniem właściciela, którego rzecz jest obciążona służebnością, własności tej rzeczy, ani naruszeniem tej własności w takim stopniu, że istota i zakres tego prawa uległyby wynaturzeniu, ani wykluczeniem wszelkiego prawa do naprawy szkody wynikającej z tej służebności”. Zatem zagadnienie podniesione we wniosku o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej „nie jest nowe i nie prezentuje poważnego charakteru”³³⁵.

W orzecznictwie odnotować można także sprawy, w których sądy najwyższe dokonują pogłębionej kontroli konstytucyjności (*contrôle approfondi*), stosując test proporcjonalności. O ile Sąd Kasacyjny wykazuje w tym względzie daleko idącą wstrzeźliwość, o tyle Rada Stanu, jak zauważa się w literaturze, nie wydaje się mieć wątpliwości co do dopuszczalności samodzielnej oceny przez sąd proporcjonalności ingerencji władzy ustawodawczej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. Ten instrument jest bowiem stale wykorzystywany przez sąd administracyjny podczas kontroli dopuszczalności ingerencji w wolności i prawa przez władzę wykonawczą (administracyjną)³³⁶. Problem proporcjonalności

³³⁴ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 244 i 245.

³³⁵ Postanowienie RS z dnia 16 lipca 2010 r. (nr 334665).

³³⁶ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 243 i 244.

rozważany był w sprawie *SELARL Acaccia*, w której skarżący złożyli wniosek o skierowanie do Rady Konstytucyjnej pytania dotyczącego przepisów ustawy o pomocy prawnej świadczonej z urzędu. Skarżący podnosili, że zasada wyznaczania adwokata z urzędu wbrew jego woli narusza wolność pracy, wolność indywidualną (*liberté personnelle*) a także wolność sumienia, wynikające z art. 2 Deklaracji z 1789 r. W postanowieniu z dnia 28 grudnia 2012 r. Rada Stanu wskazała najpierw, że ustawa daje adwokatowi możliwość uchylenia się od obowiązku pod warunkiem, że okoliczności, jakie przytacza on w celu uzasadnienia odmowy lub niemożności prowadzenia sprawy, uznane zostaną za zasadne przez dziekana izby. Odnosząc się do *meritum* problemu, wskazała, że „zasada wyznaczania adwokata z urzędu została ustanowiona tylko po to, aby zapewnić realizację praw do obrony osób poddanych tymczasowemu aresztowaniu, których środki są niewystarczające na zatrudnienie adwokata albo z których wybranym adwokatem kontakt jest niemożliwy, oraz aby umożliwić [tym osobom] skorzystanie z efektywnego wsparcia adwokata”. Z tego względu, zdaniem Rady Stanu, „ingerencja w prawa i wolności, na które skarżący się powołują, w żadnym razie nie jest rażącą nieproporcjonalna (*manifestement disproportionnée*)”, wobec czego zagadnienie, jakie zostało przedstawione we wniosku o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej, „które nie jest nowe, nie przedstawia poważnego charakteru”³³⁷.

4.3. Natura kompetencji do stwierdzenia zasadności pytania o konstytucyjność

Nie ulega wątpliwości, że reforma ustrojowa z 2008 r., w ramach której wprowadzony został mechanizm następczej kontroli konstytucyjności ustaw w toku rozpoznawania przez Radę Konstytucyjną pytań przedstawianych przez sądy najwyższe, istotnie osłabiła doktrynę ekranu ustawodawczego. Podmioty administrowane uzyskały prawo domagania się przed sądem administracyjnym ustalenia, czy ustawowa podstawa działania organów administracyjnych jest zgodna z wolnościami i prawami, jaki Konstytucja gwarantuje. Sąd zaś ocenia nie tylko dopuszczalność, lecz także i merytoryczną zasadność („nowy” i „poważny”

³³⁷ Nr 351873.

charakter zarzutu konstytucyjnego) wniosku o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej. W konsekwencji zarzut polegający na tym, że przepis ustawowy, który posłużył za podstawę kwestionowanego aktu reglamentacyjnego lub decyzji indywidulanej, narusza Konstytucję, nie jest już – jak to ujęła Rada Stanu w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Arrighi* – zarzutem, który „w aktualnym stanie francuskiego prawa publicznego mógłby być rozpatrywany przed Radą Stanu w toku postępowania sądowoadministracyjnego”. Po wejściu w życie procedury, o jakiej mowa w art. 61-1 Konstytucji, zarzut niekonstytucyjności ustawy – na skutek decyzji ustrojodawcy – stał się zarzutem dopuszczalnym w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Jeśli został skutecznie podniesiony, ustawa przestaje być przeszkodą dla oceny konstytucyjności aktów władzy wykonawczej (administracyjnej *sensu largo*).

Stanowisko Rady Stanu jest w tym zakresie jednoznaczne. Jeszcze przed wejściem w życie przepisów regulujących sposób postępowania z wnioskami o skierowanie pytań, Rada Stanu stwierdzała, że „wobec braku ustawy organicznej przewidzianej przez art. 61-1 Konstytucji, która określi warunki jego stosowania, nie należy do sądu administracyjnego ocena konstytucyjności postanowień ustawowych”³³⁸. Natomiast po wejściu w życie tej ustawy zarzut niekonstytucyjności pozostaje niedopuszczalny tylko o tyle, o ile nie został podniesiony na podstawie art. 61-1 Konstytucji oraz zgodnie z warunkami określonymi przez ustawę organiczną regulującą organizację i tryb postępowania przed Radą Konstytucyjną. „[P]oza wypadkiem, gdy żądanie zostało wniesione na podstawie art. 61-1 Konstytucji, nie należy do Rady Stanu ocena zgodności z Konstytucją postanowień ustawowych w toku postępowania sądowoadministracyjnego”³³⁹. Innymi słowy, jak wskazała Rada Stanu w wyroku

³³⁸ Wyrok RS z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie *Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée* (nr 320465)

³³⁹ „[E]n dehors du cas où il est saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant au contentieux, d'apprécier la conformité à la Constitution de dispositions législatives” – wyrok RS z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie *Association « Je ne parlerai qu'en présence de mon avocat »* (nr 339398). Formuła ta – z nieznacznymi zmianami redakcyjnymi – została powtórzona m.in. w uzasadnieniach wyroków RS: z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie *SARL Société des logements modulaires* (nr 339387); z dnia 8 lutego 2012 r. (nr 351255); z dnia 15 lutego 2012 r. (nr 343594); z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 343950); z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 350127); z dnia 26 września 2012 r. w sprawie *GFA Fiélouse-Cardet* (nr 355287); z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Ecomotion France* (nr 354444); 12 grudnia 2012 r. w sprawie *Département de la Seine-Saint-Denis* (nr 350710); z dnia 5 lipca

Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie *Fédération nationale de la pêche en France*, w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawa nie może być kwestionowana w inny sposób, niż poprzez złożenie wniosku o skierowanie pytania do Rady Konstytucyjnej³⁴⁰. W efekcie „poza wypadkiem, gdy zgodnie z wymaganiami żądanie zostało wniesione na podstawie art. 61-1 Konstytucji, nie należy do Rady Stanu wypowiadanie się w toku postępowania sądowoadministracyjnego o zarzucie wywiedzionym z niezgodności postanowień ustawowych, na podstawie których władza reglamentacyjna naruszyła normę o mocy konstytucyjnej”³⁴¹. *A contrario*, o tego typu zarzucie zarówno Rada Stanu, jak i pozostałe sądy administracyjne są władne wypowiadać się w ramach procedury, o jakiej mowa w art. 61-1 Konstytucji, przy okazji rozstrzygania kwestii zasadności skierowania pytania do Rady Konstytucyjnej. Ponadto, nawet jeśli do sądu administracyjnego nie należy wypowiadanie się – poza ramami procedury, o jakiej mowa w art. 61-1 Konstytucji – na temat niezgodności podstaw ustawowych działania administracji z wymaganiami konstytucyjnymi, „należy do

2013 r. w sprawie *S.N.C.P.R.E.* (nr 363118); dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société française pour le droit de l'environnement* (nr 352660); z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie *Syndicat nationale des magistrats « Force ouvrière »* (nr 353954); z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *Association « Ligue des droits de l'homme »* (nr 360759); z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais* (nr 369148); z dnia 24 października 2014 r. (nr 380089); z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie *Communauté de Communes du Plateau-Vert* (nr 382751); z dnia 20 marca 2015 r. (nr 360019); z dnia 8 kwietnia 2015 r. (nr 360821); z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie *SAS Rapa* (nr 377874); z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie *Communauté d'agglomération « Roissy Pays de France »* (nr 396323); z dnia 5 października 2016 r. w sprawie *Société Davigel* (nr 381456). W postanowieniu z dnia 27 października 2016 r. w sprawie *Société Efinovia* (nr 392494) Rada Stanu stwierdziła, że wobec braku wniosku o skierowanie pytania o konstytucyjność zarzut naruszenia wolności i praw konstytucyjnych przez przepisy ustawowe może być tylko odrzucony (*écarté*).

³⁴⁰ Nr 344522. Zob. też m.in. wyroki RS: z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 340539); z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Air Algérie* (nr 347870); z dnia 26 września 2014 r. (nr 370929); z dnia 15 lutego 2016 w sprawie *Association French Data Network* (nr 389140); z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie *Commune des Arcs* (nr 390697); z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie *Syndical professionnel CATHODE* (nr 389872); z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *Association française des usages des banques* (nr 392717); z dnia 27 lipca 2016 r. (nr 381019); z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* (nr 393729); z dnia 30 grudnia 2016 r. (nr 399900).

³⁴¹ „[E]n dehors des cas et conditions où il est saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant au contentieux, de se prononcer sur un moyen tiré de la non-conformité des dispositions législatives sur le fondement desquelles le pouvoir réglementaire est intervenu à une norme de valeur constitutionnelle” (wyrok RS z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *A.P.E.S.I.*; nr 357538).

niego badanie, czy środki podjęte w celu wykonania ustawy nie naruszają tychże wymagań”³⁴².

Wprowadzenie mechanizmu pytania o konstytucyjność potwierdziło tezę, że sąd administracyjny jest sądem „naturalnie właściwym” do kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej. W wypadku Rady Stanu, która bada w pierwszej i ostatniej instancji zgodność z prawem aktów (dekretów, zarządzeń, decyzji indywidualnych) organów władzy wykonawczej (prezydenta, premiera, ministrów), przyznanie kompetencji do oceny zarzutu niekonstytucyjności ustawy prowadzi do poszerzenia instrumentarium, jakie sąd ten stosował już wcześniej podczas oceny konstytucyjności samoistnych aktów administracji, czyli aktów wydawanych bez „pośrednictwa” ustawy³⁴³. Możliwość powiązania skargi na nadużycie władzy przez organ administracji (*recours pour l’excès de pouvoir administratif*) z zarzutem naruszenia przez ustawodawcę wolności i praw konstytucyjnych przekształca ten środek prawny w „skargę na nadużycie władzy ustawodawczej” (*recours pour l’excès de pouvoir législatif*)³⁴⁴. Wobec szerokiego rozumienia pojęcia „interesu”, który daje prawo do wniesienia skargi na nadużycie władzy, procedura kierowania pytań o konstytucyjność staje się podstawowym środkiem sądowej ochrony wolności i praw konstytucyjnych.

W trakcie prac nad reformą ustrojową z 2008 r. Wiceprzewodniczący Rady Stanu J.-M. Sauvé stwierdzał w swoim stanowisku, że decyzja ustrojodawcy o tym, by powierzyć sądom najwyższym kompetencję do kontroli dopuszczalności i zasadności skierowania pytania do Rady Konstytucyjnej, nie tylko ma na celu zapobiec sparaliżowaniu tego organu nadmiarem pytań, lecz także „pozwala w szerokim zakresie włączyć Radę Stanu i Sąd [Kasacyjny] w proces tworzenia orzecznictwa konstytucyjnego. Oba sądy najwyższe rozstrzygać będą w sprawie

³⁴² Tak w wyroku RS z dnia 27 października 2011 r. w sprawie *Confédération française démocratique du travail* (nr 343943). Tak też m.in. w wyrokach RS: z dnia 25 września 2015 r. w sprawie *Société La Caloch* (nr 386077) oraz z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie *A.N.O.D.E.* (nr 386078).

³⁴³ E. Cartier, *Les magistrats ordinaires...*, dz. cyt., s. 57.

³⁴⁴ Według określenia G. Vedela (zob. tenże, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (I)*, CCC z 1996, nr 1, s. 57-65; tenże, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II)*, CCC z 1996, nr 2, s. 77-91). Zob. B. Mathieu, *La question prioritaire de constitutionnalité*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 143. Autor zauważa, że skarga na nadużycie władzy może stać się pretekstem i jednocześnie środkiem („nośnikiem”) służącym w istocie do kwestionowania ustawy.

[przekazania] pytania o konstytucyjność, odrzucając je, jeśli wyda im się ono nie przedstawiać poważnej trudności (*difficulté sérieuse*)”. Jednocześnie jednak „filtr pozostawi nienaruszonym monopol Rady Konstytucyjnej w zakresie orzekania o tym, że ustawa wcześniej promulgowana jest sprzeczna z Konstytucją”³⁴⁵. Z kolei zdaniem J.-J. Hyesta – sprawozdawcy komisji senackiej, na skutek reformy „niewątpliwie Rada Stanu ani Sąd Kasacyjny nie będą mogły bezpośrednio uznać niekonstytucyjności postanowienia ustawowego. Jednakże, upoważniając [te sądy] do odmowy zainicjowaniem postępowania przed Radą Konstytucyjną, [art. 61-1 Konstytucji] da im pośrednio możliwość potwierdzenia konstytucyjności ustawy”³⁴⁶.

Kompetencja Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego do samodzielnego rozstrzygnięcia o dopuszczalności i zasadności skierowania pytania do Rady Konstytucyjnej stanowi bez wątpienia formę „wstępnej” kontroli konstytucyjności (*pré-contrôle de constitutionnalité*) ustawy³⁴⁷. Ocena tego, czy zagadnienie konstytucyjne podniesione we wniosku o skierowanie pytania rodzi „poważne wątpliwości” (*doutes sérieux*), upatrywana jest też w literaturze jako „specyficzna forma badania konstytucyjności”³⁴⁸ albo „milcząca kontrola konstytucyjności” (*contrôle tacite de constitutionnalité*)³⁴⁹. Wykonując funkcję „filtra”, sądy najwyższe dokonują w istocie takiej samej operacji, jaka ma miejsce w toku kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną, mianowicie oceniają przy pomocy analogicznego instrumentarium zgodności aktu ustawowego z gwarancjami wolności i praw wynikającymi z bloku konstytucyjności³⁵⁰. Rada Stanu i Sąd

³⁴⁵ Stanowisko J.-M. Sauvé przedstawione w dniu 5 maja 2008 r. w toku prac konstytucyjnych nad reformą ustrojową z 2008 r. [w:] J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de la loi constitutionnel (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République*, druk nr 892/XIII kadencja Zgromadzenia Narodowego, s. 438 i 439 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0892.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

³⁴⁶ J.-J. Hiest, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République*, druk senacki nr 387/2007-2008, s. 178 (<http://www.senat.fr/rap/107-387/107-3871.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017).

³⁴⁷ V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1463; A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna...*, dz. cyt., s. 139; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 208; S. Leroyer, dz. cyt., s. 547.

³⁴⁸ J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 40.

³⁴⁹ V. Bernaud, uwagi do art. 61-1, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 1463.

³⁵⁰ Sądy „filtrujące” samodzielnie oceniają np., czy przepisy ustawowe nie prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności lub prawa (*atteinte disproportionnée*), niemającego uzasadnienia w celach

Kasacyjny stosują te same metody i wzorce kontroli, jakie są używane w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną. Rola, jaka została powierzona Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu przez ustrojodawcę, nie ogranicza się już do wykonywania decyzji Rady Konstytucyjnej o zgodności lub niezgodności ustawy z Konstytucją, lecz polega na sprawowaniu „prawdziwej kontroli negatywnej konstytucyjności” (*véritable contrôle négatif de constitutionnalité*) podczas dokonywania oceny przesłanek „poważnego” albo „nowego” charakteru zagadnienia podniesionego w pytaniu³⁵¹.

Po wejściu w życie reformy ustrojowej z 2008 r. sądy „filtrujące” wnioski o wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną, o którym mowa w art. 61-1 Konstytucji, stały się „sądami konstytucyjności” (*juges de la constitutionnalité*) w tym sensie, że to do nich należy rozstrzyganie, które przepisy ustawowe są „w sposób oczywisty konstytucyjne” (*évidemment constitutionnelles*)³⁵². Tylko orzeczenie o niekonstytucyjności należy do kompetencji Rady Konstytucyjnej³⁵³. „[C]hociaż [Rada Stanu] nie uchyła (*censurer*) samodzielnie ustawy, jeśli ta byłaby niezgodna z Konstytucją, to przecież do niej [Rady Stanu] należy badanie zgodności z Konstytucją zakwestionowanej regulacji, kiedy rozstrzyga ona, że ustawa nie jest niezgodna z Konstytucją z punktu widzenia podniesionego zarzutu. W tym sensie [Rada Stanu] nie jest sądem konstytucyjności ustawy (*juge de la constitutionnalité de la loi*), (...) niemniej jest sądem potencjalnej niekonstytucyjności (*juge de l'inconstitutionnalité potentielle*) ustawy, kiedy rozstrzyga, czy w świetle podniesionego zarzutu może ona być (albo – przeciwnie –

motywowanych interesem publicznym (*objectif d'intérêt générale poursuivi*) lub wyrażającego te wolności lub prawa z ich istoty (*dénaturés*), albo czy nie skutkują „kwalifikowanym naruszeniem równości” (*rupture caractérisée de l'égalité*) podmiotów wolności i praw. Kryteria te, wywiedzione wprost z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, znalazły zastosowanie np. w postanowieniach Rady Stanu: z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *SCI La Saulaie* (nr 334665), z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie *Caisse régionale du Crédit Agricole Mutuel* (nr 321072), czy z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie *Moussa* (nr 346561).

³⁵¹ Tak np. B. Bernabé, E. Cartier, dz. cyt., s. 5; J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 37 i 38; E. Cartier, *Les magistrats ordinaires...*, dz. cyt., s. 56.

³⁵² B. Warusfell, dz. cyt., s. 251.

³⁵³ Z tego względu Ch. Vigouroux kwestionuje trafność przypisania Radzie Stanu i Sądowi Kasacyjnemu przymiotu „sądu konstytucyjnego”. Jego zdaniem, nawet odmowa skierowania pytania o konstytucyjność ze względu na brak, w ocenie sądu najwyższego, „poważnego” charakteru wątpliwości nie może być uznana za ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjności. Ostateczne oraz wiążące wszystkie organy władzy publicznej są wyłącznie decyzje Rady Konstytucyjnej (art. 62 ust. 3 Konstytucji). Sądy najwyższe pełnią co najwyżej rolę „zwrotnicy” albo „przedpokoju” (*antichambre*) dla kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną (tenże, dz. cyt., s. 25 i 30).

nie jest ona z całą pewnością) niezgodna z Konstytucją”³⁵⁴. Podczas gdy to Rada Konstytucyjna orzeka o konstytucyjności ustawy, Rada Stanu bada jej „potencjalną niekonstytucyjność”³⁵⁵. Badanie to stanowi w istocie kontrolę merytoryczną konstytucyjności³⁵⁶. Jak stwierdza D. Rousseau, „jest niemożliwe, aby rozstrzygnąć o poważnym (lub nie) charakterze pytania bez dokonania oceny (*jugement*), choćby szybkiej i niepełnej, w przedmiocie konstytucyjności kwestionowanego przepisu [ustawowego]”³⁵⁷. Tym samym w ramach mechanizmu, o jakim mowa w art. 61-1 Konstytucji, zadania właściwe dla sądu konstytucyjnego zostały rozdzielone między sądy najwyższe (jako sądy właściwe do dokonania wstępnej kontroli konstytucyjności) oraz Radę Konstytucyjną, do której należy ostateczne rozstrzygnięcie merytoryczne wątpliwości konstytucyjnych³⁵⁸.

S.-J. Liéber i D. Botteghi wprowadzili do dyskursu naukowego pojęcie „negatywnego sądu konstytucyjnego” (*juge constitutionnel négatif*) na określenie funkcji, jaką pełnią Rada Stanu i Sąd Kasacyjny podczas dokonywania oceny dopuszczalności i zasadności pytania³⁵⁹. Takim „negatywnym” sądem konstytucyjnym jest sąd, który nie korzysta z kompetencji do orzeczenia niekonstytucyjności oraz wyeliminowania (uchylenia) z tego powodu wadliwych przepisów ustawowych, lecz który stwierdza w sposób wiążący (przynajmniej *inter partes*), że nie ma „poważnych” ani „nowych” argumentów uzasadniających ich niekonstytucyjność, i który wyłącza przez to możliwość ich podważenia w postępowaniu sądowym. Stwierdzenie przez Radę Stanu i Sąd Kasacyjny, że podniesione we wniosku zarzuty nie dają podstaw do podważenia konstytucyjności

³⁵⁴ J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 38.

³⁵⁵ Tamże, s. 43 i 44.

³⁵⁶ J.-B. Perrier, dz. cyt., s. 74.

³⁵⁷ D. Rousseau, *Les conditions de recevabilité de la QPC*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 104.

³⁵⁸ J. Gicquel, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 30; P. Jan, dz. cyt., s. 125.

³⁵⁹ S.-J. Liéber, D. Botteghi, dz. cyt., s. 1355. Pojęciem tym posługują się też m.in. J. Gicquel, J.-E. Gicquel, dz. cyt., s. 208; O. Gohin, *Contentieux...*, dz. cyt., s. 79 i 80. Niektórzy autorzy mówią jednak o pozytywnym sądzie konstytucyjnym (*juge constitutionnel positif*), który przesądza w sposób wiążący w toku postępowania o zgodności przepisu ustawowego z Konstytucją (tak np. J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 44). Wskazuje się, że przyznanie kompetencji do „filtrowania” pytań „czyni z sądów najwyższych organy władzy sądowniczej sprawujące pozytywną kontrolę konstytucyjności (*contrôle positif de constitutionnalité*). O ile nie mogą one unieważnić postanowień ustawowych sprzecznych z Konstytucją (*contrôle négatif de constitutionnalité*), i tyle mogą nie uznać poważnego charakteru przedstawionego pytania, potwierdzając tym samym ich zgodność z Konstytucją (*contrôle positif de constitutionnalité*)” – tak X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 3.

przepisów ustawowych, jest niezaskarżalne³⁶⁰. Wydane przez te sądy swoiste „orzeczenie o konstytucyjności” ma zaś charakter wiążący dla postępowania przed sądem *a quo*, w toku którego wniosek został złożony³⁶¹. Czyni to z Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego „sądy konstytucyjne o kompetencji ogólnej (*juges constitutionnels de droit commun*), zdolne do zatrzymania kontroli konstytucyjności na ich poziomie [tj. na etapie badania oceny poważnego charakteru wątpliwości konstytucyjnych] oraz odmowy przekazania Radzie [Konstytucyjnej] kontroli dokonywanej przez nie wykładni prokonstytucyjnej (*interprétation constitutionnalisante*) ustaw. I w ten sposób filtr staje się korkiem (...)”³⁶².

Na skutek wprowadzenia do tekstu konstytucyjnego art. 61-1 Konstytucji Rada Stanu (podobnie jak Sąd Kasacyjny) uzyskała kompetencję, której do tej pory odmawiała sobie przez wzgląd na teorię ekranu ustawodawczego³⁶³. Stała się „sądem konstytucyjnym o kompetencji ogólnej” (*juge constitutionnel de droit commun*), mającym zapewnić poszanowanie Konstytucji na tych samych zasadach, na jakich zapewnia – na mocy art. 55 Konstytucji – poszanowanie prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego (*juge européen de droit commun*)³⁶⁴. Po reformie ustrojowej z 2008 r. nastąpiła unifikacja w rękach sądów najwyższych (Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego) kontroli „konwencyjności” (*contrôle de conventionnalité*) oraz kontroli konstytucyjności (*contrôle de constitutionnalité*) ustaw. Rola Rady Konstytucyjnej ogranicza się nadal do tej drugiej sfery, i tylko do wypadków, gdy sąd najwyższy stwierdzi „poważny” („oczywisty”) charakter

³⁶⁰ Propozycje ustaw, przewidujące wprowadzenie środka odwoławczego do Rady Konstytucyjnej od decyzji odmownych Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego, nie zostały przyjęte. Zob. np. propozycję ustawy o ułatwieniu wnoszenia pytań priorytetowych o konstytucyjność, złożoną w dniu 26 października 2010 r. przez senatora J.-L. Massona (druk senacki nr 63/2010-2011, <http://www.senat.fr/leg/ppl10-063.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017), która nie została rozpatrzona, w związku z czym objęła ją zasada dyskontynuacji. Zob. też D. Rousseau, *Les conditions de recevabilité...*, dz. cyt., s. 103 i 104.

³⁶¹ J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 48.

³⁶² D. Rousseau, *Les conditions de recevabilité...*, dz. cyt., s. 107. Dlatego też w doktrynie rozważane są też zalety i ewentualne zagrożenia związane z porzuceniem zasady „podwójnego filtra” na rzecz jednorazowej oceny dopuszczalności pytania przez sąd *a quo*. Wskazuje się, że już teraz w niektórych kategoriach spraw (np. w sprawach wyborczych) mechanizm filtrowania w ogóle nie występuje. Zob. F. Savonitto, *L’absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ?*, RFDC z 2013, nr 93, s. 107-123.

³⁶³ X. Magnon i in., *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 3; B. Mathieu, *La question prioritaire...*, dz. cyt., s. 143.

³⁶⁴ J.-Ph. Derosier, M. Gren, A. Macaya, dz. cyt., s. 34 i 35.

zarzutu niekonstytucyjności. Rada Konstytucyjna pozostaje sądem konstytucyjnym, którego kompetencja ma charakter wyjątku (*juge d'exception*)³⁶⁵.

³⁶⁵ Tamże, s. 35

ROZDZIAŁ VI

Regulowanie funkcjonowania władz konstytucyjnych

1. Granice ingerencji w funkcjonowanie władz konstytucyjnych

Konstytucja nie powierza Radzie Stanu funkcji sądu właściwego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami władz konstytucyjnych. Taka funkcja nie została też zresztą powierzona Radzie Konstytucyjnej. Spory, które można byłoby określić pojęciem „sporów kompetencyjnych”, rozstrzygane są przez różne organy sądowe i w różnych trybach. Dla przykładu, spory kompetencyjne między sądami administracyjnymi i powszechnymi należą do właściwości Trybunału Kompetencyjnego. Regulowanie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi należy zaś do Sekcji ds. Sporów Sądowoadministracyjnych Rady Stanu i jej przewodniczącego¹. Niektóre „spory”, jakie mogą ujawnić się między izbą parlamentu i rządem w toku postępowania ustawodawczego, rozstrzygane są przez Radę Konstytucyjną. Orzeka ona w sposób ostateczny i wiążący o tym, czy rządowy projekt ustawy spełnia wymagania formalne warunkujące dopuszczalność jego złożenia w izbie (art. 39 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji), a także czy parlamentarna propozycja ustawy lub poprawka do ustawy nie stanowią formy ingerencji w materię należącą do prawodawstwa rządowego (art. 41 ust. 2 Konstytucji).

W wypadkach, gdy wniesiona do Rady Stanu skarga wymaga orzeczenia o zgodności lub niezgodności z prawem aktu regulującego ustrój i funkcjonowanie organu jednej z władz konstytucyjnych oraz jej relacje z inną władzą konstytucyjną, kryterium rozstrzygającym o tym, czy Rada Stanu jest właściwa do badania tego aktu, jest „francuska koncepcja podziału władz”. W myśl tej koncepcji, do sądu administracyjnego należy (wyłącznie) rozstrzyganie w ostatniej instancji o uchyleniu lub zmianie decyzji organów władzy wykonawczej (władzy administracyjnej *sensu largo*) wydanych w wykonaniu *imperium* – chyba że spór z

¹ Zob. art. R. 351-1 i n. KoSA.

uwagi na jego naturę należy do właściwości sądów powszechnych². Rada Stanu dostrzega bowiem, że istnieją akty pochodzące od organów należących – z organizacyjnego punktu widzenia – do segmentu władzy wykonawczej, których treść nie ma jednak związku z realizacją władztwa administracyjnego, lecz z prowadzeniem polityki państwa w sferze zewnętrznej lub wewnętrznej oraz z kształtowaniem relacji z innymi władzami konstytucyjnymi. Istnieją też akty, które materialnie dotyczą kwestii polegających na „administrowaniu”, jednakże pochodzą one od organów nienależących do struktury władzy wykonawczej. W tych dwóch kategoriach spraw sąd administracyjny musi, co do zasady, uznać brak swojej właściwości. Należy jednak dostrzegać wyraźną tendencję do zawężania zakresu aktów wyłączonych spod kontroli Rady Stanu ze wskazanych powodów.

1.1. Akty rządzenia organów władzy wykonawczej

„Akty rządzenia” (*actes de gouvernement*), określane niekiedy jako „akty polityczne” (*actes politiques*)³, tworzą kategorię wyjątków od zasady, zgodnie z którą akty pochodzące od organów władzy administracyjnej *sensu largo* podlegają kontroli sądu administracyjnego. Pod pojęciem „aktów rządzenia” zbiorczo określa się te akty organów władzy wykonawczej, w wypadku których Rada Stanu odmawiała uznania swojej kognicji z uwagi na to, że o treści aktów przesądzają względy natury politycznej⁴. W orzecznictwie ukształtowanym w XIX w. kryterium kompetencji Rady Stanu było kryterium „motywu politycznego” (*théorie du mobile politique*), jakim kierował się organ, wydając akt⁵. W późniejszych judykatach

² Tak Rada Konstytucyjna w przywoływanej już decyzji nr 86-224 DC z dnia 23 stycznia 1987 r. w sprawie ustawy o Radzie ds. Konkurencji (pkt 15 uzasadnienia).

³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 947.

⁴ Na temat „aktów rządzenia” zob. P. Serrand, *L'acte de gouvernement. Contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'État*, Paris 1996 (maszynopis dostępny w zbiorach Biblioteki Cujas w Paryżu). Zob. też G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 255-257; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 947 i 948; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 509-516; J. Waline, dz. cyt., s. 324-329. W literaturze polskiej m.in. H. Izdebski, *Francja...*, dz. cyt., s. 61 i 62.

⁵ Tak np. w sprawie *Laffitte* (nr 5363), zakończonej decyzją z dnia 1 maja 1822 r., którą Rada Stanu odmówiła kontroli decyzji ministra finansów dotyczącej statusu prawnego oraz zobowiązań finansowych wobec państwa rodu Bonaparte, jako „kwestii politycznej” należącej wyłącznie do prerogatyw rządu. Tak też w sprawie *Duc d'Aumale* (decyzja z dnia 9 maja 1867 r.), w której za akt niezaskarżalny uznana została decyzja o konfiskacie rozprawy historycznej krytycznej wobec aktualnego reżimu politycznego.

zostało ono porzucone na rzecz kryterium przedmiotu sprawy, której akt dotyczy⁶. Sprawy polegające na rządzeniu państwem (*matières de gouvernement*) nie są sprawami administracyjnymi, wobec czego akty ich dotyczące nie przybierają charakteru aktu administracyjnego. Istnieje bowiem sfera aktywności egzekutywy odrębna wobec działań o charakterze administracyjnym. Chodzi tu przede wszystkim o akty kształtujące relacje między konstytucyjnymi organami władzy publicznej, rodzące nierzadko spory między nimi⁷. Już w wyroku z 17 lutego 1888 r. Rada Stanu wskazała, że „akty władzy wykonawczej dotyczącej jej relacji z parlamentem nie mają charakteru aktów, które mogą być przedmiotem oceny w trybie sądowoadministracyjnym”⁸. W szczególności – jak wynika z wyroku z dnia 3 listopada 1933 r. w sprawie *Desreumeaux* – „dekrety o promulgacji ustaw są aktami dotyczącymi relacji władzy wykonawczej z parlamentem i, jako takie, nie mogą stanowić przedmiotu skargi przed Radą Stanu”⁹. Akty rządzenia nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego, ponieważ „wymykają się kontroli sądowej”¹⁰ i „nie mogą być przedmiotem skargi do sądu”¹¹. Brak sądowej kontroli spotyka się z krytyką doktryny¹². W praktyce orzeczniczej katalog aktów rządzenia, wyłączonych spod

⁶ Zob. wyrok z dnia 19 lutego 1875 r. w sprawie *Prince Napoléon* (nr 46707), w którym Rada Stanu dopuściła kontrolę decyzji ministra o odmowie przywrócenia nazwiska skarżącego (Napoleona Józefa Bonapartego, kuzyna cesarza Napoleona III, który przyznał księciu stopień generalski) na wykazie generałów publikowanym w „Roczniku Wojskowym” – pomimo tego, że minister wskazywał w swoim stanowisku, że przyznanie stopnia generalskiego było niezgodne z prawem i było uzasadnione wyłącznie względami politycznymi. W konkluzjach do sprawy komisarz rządowy – David, wskazywał, że dla wykazania, iż kwestionowany akt ma charakter aktu rządzenia, nie wystarczy wskazać, że „akt pochodzący od rządu albo jednego z jego przedstawicieli został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów albo że został podyktowany interesem politycznym”. Na temat wyroku w sprawie *Prince Napoléon*, a także orzecznictwa Rady Stanu w sprawach dotyczących „aktów rządzenia”, zob. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 16-26.

⁷ J.-M. Sauvé, *Exposé de synthèse...*, dz. cyt., s. 129.

⁸ Nr 69182. W sprawie tej przedmiotem zaskarżenia została uczyniona „decyzja” ministra spraw wewnętrznych, informująca o odmowie przedłożenia przez rząd projektu ustawy w sprawie połączenia dwóch miejscowości w jedną gminę.

⁹ Problem sprowadzał się w istocie do tego, czy dekret nakazujący publikację tekstu ustawy różniącego się od tekstu przyjętego przez obie izby parlamentu jest zgodny z art. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r., w myśl którego prezydent „promulguje ustawy, gdy te zostaną uchwalone przez obie Izby”. Stanowisko Rady Stanu, zajęte w sprawie *Desreumeaux*, było krytykowane przez znaczną część doktryny lat 30 XX w. Nie ma jednak podstaw, żeby zakładać, że stanowisko to miało ulec zmianie na gruncie Konstytucji z 1958 r. (J. Massot, uwagi do art. 10, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 394).

¹⁰ Wyrok ZO RS z dnia 29 września 1995 r. w sprawie *Association Greenpeace France* (nr 171277).

¹¹ Wyrok TK z dnia 2 grudnia 1992 r. w sprawie *C.O.F.A.C.E.* (nr 02678).

¹² R. Chapus stoi na stanowisku, że immunitet jurysdykcyjny aktów rządzenia wydaje się trudny do zaakceptowania z punktu widzenia zasady państwa prawa, a także, wynikającego z art. 13 EKPC, prawa do

jurysdykcji Rady Stanu, ulega systematycznemu ograniczeniu¹³. Do sądu administracyjnego należy bowiem w ostateczności ocena, czy dany akt stanowi akt rządzenia i podlega jego kontroli.

Pojęcie „aktu rządzenia” pojawiło się po raz pierwszy w orzecznictwie Rady Stanu w uzasadnieniu wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens*¹⁴. Rozpoznając skargę na niezgodność z prawem aktu Prezydenta Republiki z dnia 5 lipca 1961 r. o utworzeniu Sądu Wojskowego, Rada Stanu rozstrzygnąć musiała kwestie charakteru prawnego i (ewentualnie) zgodności z prawem decyzji głowy państwa z dnia 23 kwietnia 1961 r. o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji. Uznała, że ta decyzja „ma charakter aktu rządzenia, w wypadku którego nie należy do Rady Stanu ani ocena legalności, ani kontrola czasu stosowania”. Jak wskazuje się w literaturze, akt prezydenta o sięgnięciu po nadzwyczajne upoważnienia wynikające z art. 16 Konstytucji stanowi *per excellence* akt rządzenia, ponieważ prowadzi do tymczasowej zmiany zakresu kompetencji konstytucyjnych organów państwa, modyfikując treść relacji między nimi. Dotyczy to przede wszystkim relacji między władzą wykonawczą oraz ustawodawczą. Z jednej strony dochodzi bowiem do koncentracji kompetencji prawodawczych w rękach głowy państwa (niezależnie od tego, czy regulowana materia należy do domeny ustawy czy aktu reglamentacyjnego), z drugiej zaś prezydent traci prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Decyzja o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji dotyka zatem bezpośrednio istoty podziału władz¹⁵. Brak kognicji Rady Stanu do kontroli decyzji o wprowadzeniu w życie nadzwyczajnych upoważnień znaczy *implicite*, że nie ma ona też kompetencji do kontroli decyzji o zaprzestaniu stosowania art. 16 Konstytucji¹⁶. Sąd

skutecznego środka zaskarżenia w razie naruszenia wolności i praw (tenże, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 948). Koncepcji tej zarzuca się także i to, że została podyktowana przede wszystkim względami pragmatycznymi – Rada Stanu wołała bowiem zachować wstrzemięźliwość w sprawach, które mogłyby wciągnąć ją w konflikty o charakterze politycznym (B. Stirn, *Rapport introductif...*, dz. cyt., s. 8).

¹³ Dobrym przykładem obrazującym stopień ingerencji Rady Stanu jest sprawa *Association Comité Tous frères* (nr 188431, zakończona wyrokiem z dnia 27 listopada 2000 r.), w której Rada Stanu uznała, że decyzja Prezydenta Republiki, na mocy której ten nakazał przyozdabianie kwiatami grobu Marszałka Pétaina w rocznicę 11 listopada i uruchomienie niezbędnych środków finansowych na ten cel, ma charakter decyzji administracyjnej zaskarżalnej w trybie skargi na nadużycie władzy.

¹⁴ Nr 55049. Pojęcie to było już jednak obecne wcześniej w orzecznictwie Trybunału Kompetencyjnego (zob. np. wyrok z dnia 24 czerwca 1954 r. w sprawie *Barbaran*).

¹⁵ S. Leroyer, dz. cyt., s. 372.

¹⁶ Tamże, s. 373.

administracyjny nie ma zatem możliwości ingerować w dokonaną przez głowę państwa ocenę, czy zachodzą okoliczności szczególnego zagrożenia dla państwa oraz przerwania ciągłości normalnego funkcjonowania władz konstytucyjnych¹⁷.

W świetle orzecznictwa akty rządzenia władzy wykonawczej mogą dotyczyć zarówno „wewnętrznych” relacji z organami należącymi do struktury innych władz konstytucyjnych, jak i „zewnętrznych” relacji w stosunkach z innymi państwami.

Do aktów rządzenia należą przede wszystkim akty wydane w ramach relacji łączących rząd oraz parlament. Nie podlegają zaskarżeniu, w szczególności, dekret prezydenta o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego¹⁸; decyzje rządu o przedłożeniu lub wycofaniu projektu ustawy albo wpisaniu go do porządku obrad izby parlamentu¹⁹; dekret prezydenta o promulgacji ustawy²⁰; dekret o skierowaniu

¹⁷ F. Batailler zwraca jednak uwagę na fragment uzasadnienia wyroku w sprawie *Rubin de Servens*, w którym RS stwierdza, że decyzja głowy państwa z dnia 23 kwietnia 1961 r. była podjęta „po oficjalnych konsultacjach z premierem i przewodniczącymi Izb oraz po zasięgnięciu opinii Rady Konstytucyjnej”. Zdaniem autorki, ten fragment sugeruje, że – podobnie jak w odniesieniu do aktów o mocy ustawy – Rada Stanu zastrzega sobie możliwość kontroli formalnej (zewnętrznej) decyzji o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji, w szczególności co do zachowania procedury wymaganej przez art. 16 ust. 1 Konstytucji (F. Batailler, dz. cyt., s. 77). Zob. też S. Leroyer, dz. cyt., s. 373 (wraz z cytowanymi stanowiskami doktryny prawa publicznego, w szczególności uwagą G. Berliego, że „w ten sposób wszystko wygląda na to, jakby Rada Stanu – w tym samym czasie – uznawała brak swojej kognicji do kontroli legalności aktu, a jednak dokonywała oceny jego prawidłowości zewnętrznej, czy inaczej formalnej”).

¹⁸ Wyrok z dnia 20 lutego 1989 r. w sprawie *Allain* (nr 98538), w którym Rada Stanu przypominała jednocześnie, że nie należy do niej, kiedy orzeka w toku postępowania sądowoadministracyjnego, kontrola legalności aktów dotyczących relacji między Prezydentem Republiki i Zgromadzeniem Narodowym.

¹⁹ Odmowa wniesienia projektu ustawy jest aktem rządzenia. Zob. wyrok ZO RS z dnia 19 stycznia 1934 r. w sprawie *Compagnie marseillaise de navigation à vapeur Fraissinet*. Na gruncie Konstytucji z 1958 r. zob. wyrok z dnia 29 listopada 1968 r. w sprawie *Talagrand* (nr 68938), w którym Rada Stanu przypominała, że niezłożenie przez rząd projektu ustawy – nawet jeśli obowiązek złożenia takiego projektu wynika z innej, obowiązującej już ustawy – „z uwagi na swoją naturę” nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego, gdyż kwestia ta „dotyczy relacji władzy wykonawczej z parlamentem”. Zob. też wyrok z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie *Seidel* (nr 181138), w którym z tych samych powodów Rada Stanu odmówiła rozpoznania skargi na nadużycie władzy skierowanej przeciw dorozumianej odmowie złożenia przez premiera projektu ustawy, która uchylałaby przepisy ordonansu z 1945 r. o Radzie Stanu przewidujące, że premier z urzędu pełni funkcję Przewodniczącego Rady Stanu. Analogicznie: decyzja ministra ds. telekomunikacji i poczt o odmowie przedłożenia parlamentowi – w ramach prac nad ustawą budżetową na 1983 r. – propozycji utworzenia nowych stopni zaszczerowania urzędników zatrudnionych w tym sektorze „miała charakter aktu władzy wykonawczej dotyczącego jej relacji z parlamentem i nie mogło stanowić przedmiotu kontroli w trybie sądowoadministracyjnym” (wyrok RS z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie *Association des ingénieurs des télécommunications*, nr 57518).

²⁰ Przywołany wyrok z dnia 3 listopada 1933 r. w sprawie *Desreumeaux*. Zob. jednak uzasadnienie wyroku ZO RS z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie *Commune de Montory* (nr 84888), w którym Rada Stanu stwierdza, że: „promulgacja jest aktem, na mocy którego głowa państwa zatwierdza byt ustawy (*atteste l'existence de la loi*) oraz daje władzom publicznym nakaz poszanowania i zapewnienia poszanowania tej ustawy”, przy czym akt promulgacji, „tak jak i sama ustawa, wywołuje skutki wyłącznie po opublikowaniu go zgodnie z warunkami określonymi przez ustawy i akty reglamentacyjne, w tym w szczególności przez dekret z dnia 5 listopada 1870 r. [o promulgacji ustaw i dekretów]”. Fragment ten pozwala zatem postawić pytanie o dopuszczalność kontroli prawidłowości procedury promulgacji. Ani wyrok w sprawie *Commune de Montory*, ani późniejsze judykaty kwestii tej nie przesądziły.

projektu ustawy do zatwierdzenia w drodze referendum ogólnokrajowego²¹; decyzja o wprowadzeniu w życie art. 16 Konstytucji²², a także pismo ministra spraw wewnętrznych skierowane do przewodniczącego Senatu o tym, kto ma zastąpić osobę sprawującą dotychczas mandat senatorski²³. Za akty rządzenia uznane zostały też akty kształtujące relacje między poszczególnymi organami wewnątrz egzekutywy, takie jak: dekret głowy państwa, wydany na wniosek premiera, o zmianie składu rządu²⁴; akt powołania członka rządu przez prezydenta²⁵; odmowa uwzględnienia przez premiera żądania przedstawienia prezydentowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji²⁶ oraz dekret prezydenta o utworzeniu komitetu doradczego w sprawie reformy konstytucyjnej i ustaleniu składu osobowego²⁷. Do omawianej kategorii aktów należą też akty dotyczące relacji między egzekutywą i Radą Konstytucyjną, takiej jak dekret prezydenta o powołaniu członka Rady Konstytucyjnej²⁸, odmowa wniesienia przez głowę państwa wniosku w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy przed promulgacją²⁹, czy też odmowa złożenia przez premiera o rozpatrzenie sprawy w trybie pilnym³⁰.

²¹ Wyrok ZO RS z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Brocas*, a także wyrok RS z dnia 29 kwiecień 1970 r. w sprawie *Comités des chômeurs de la Marne et Le Gac* (nr 77651).

²² Przywołany wyżej wyrok ZO RS z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens*.

²³ Wyrok z dnia 25 marca 1987 r. w sprawie *Goujon* (nr 79899) – pismo ministra spraw wewnętrznych do przewodniczącego Senatu, wskazujące nazwisko osoby uprawnionej na mocy przepisów kodeksu wyborczego do zastąpienia osoby sprawującej dotychczas mandat senatorski, nie podlega kontroli sądu administracyjnego, ponieważ stanowi „akt władzy wykonawczej dotyczący jej relacji z parlamentem”.

²⁴ Wyrok z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie *Lemaire* (nr 196858).

²⁵ Wyrok z dnia 16 września 2005 r. w sprawie *Hoffer* (nr 282171). W sprawie zaskarżone zostały dekrety prezydenta o powołaniu premiera oraz o składzie rządu. Rada Stanu uznała, że nie należy do niej, „gdy działa w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, wypowiedanie się o legalności aktów dotyczących relacji z zakresu porządku konstytucyjnego (*rappports d'ordre constitutionnel*) ustanowionych między Prezydentem Republiki, Premierem i rządem”.

²⁶ Wyrok z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie *Georges X.* (nr 109795).

²⁷ Wyrok z dnia 3 grudnia 1993 r. w sprawie *Meyet i Bidalou* (nr 144777).

²⁸ Wyrok Zgromadzenia Ogólnego RS z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *B.A.* (nr 195616). Szerzej konkluzje do sprawy przedstawione przez komisarza rządowego F. Salat-Baroux, RFDA z 1999, nr 15(3), s. 566-577. Zob. też J. Robert, *Nature juridique de la décisions de la nomination des membres du Conseil constitutionnel : à propos de l'arrêt Dame Ba du Conseil d'État*, CCC z 1999, nr 7, s. 109-115.

²⁹ Zarządzenie RS z dnia 7 listopada 2001 r. w sprawie *Tabaka* (nr 239761). Należy jednak zastrzec, że istnieje wyjątek: podlega zaskarżeniu, wynikająca z zaniechania, odmowa wszczęcia przez premiera procedury, o której mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji (procedura „deklasacji”), ze względu na konieczność uchylecia albo zmiany niezgodnych z prawem unijnym przepisów ustawy, jeśli regulują one materię reglamentacyjną (wyrok RS z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire*, nr 164789).

³⁰ Wyrok RS z dnia 9 października 2002 r. w sprawie *Meyet* (nr 235856). Przedmiotem zaskarżenia była dorozumiana odmowa skierowania przez premiera do Rady Konstytucyjnej wniosku o rozpatrzenie w trybie pilnym sprawy o konstytucyjność ustawy organicznej zmieniającej datę upływu kadencji Zgromadzenia Narodowego. Rada Stanu uznała, że „okoliczność, że premier zaniechał skorzystania z możliwości, jaką mu stwarza art. 61 Konstytucji, który pozwala mu podnieść kwestię pilności sprawy (*invoquer l'urgence*) w toku

W odniesieniu do działań władzy wykonawczej podejmowanej w sferze prowadzenia polityki zagranicznej, do aktów rządzenia należą przede wszystkim: akty i działania podjęte w toku negocjacji umowy i składania pod nią podpisów³¹; decyzje o wyborze trybu związania się (ratyfikacji albo zatwierdzenia)³²; decyzje o zaniechaniu ratyfikacji (zatwierdzenia) lub publikacji umowy międzynarodowej³³; odmowa podjęcia działań mających na celu wykonania zobowiązań finansowych wynikających z umowy międzynarodowej³⁴, a także decyzja o zawieszeniu stosowania aktu międzynarodowego³⁵. Nie mogą być przedmiotem skargi do Rady Stanu akty dotyczące: wyrażenia przez ministra spraw zagranicznych zgody na pobyt określonej osoby na terytorium Francji w charakterze pracownika placówki dyplomatycznej³⁶; nakazu zawieszenia współpracy naukowej i technologicznej z państwem, które wywołało konflikt militarny, w tym zakazu przyjmowania studentów z tego kraju³⁷; odmowy wyrażenia przez ministra obrony zgody na

kontroli ustawy przez Radę Konstytucyjną, jest nierozdzielnie związana z całością procedury ustawodawczej”, i w ten sposób „dotyka relacji między władzami konstytucyjnymi oraz wymyka się przez to kompetencji sądu administracyjnego”.

³¹ Zob. wyrok RS z dnia 1 czerwca 1951 r. w sprawie *Société des étains et wolfram du Tonkin*. Na gruncie Konstytucji z 1958 r. zob. wyrok RS z dnia 13 lipca 1979 r. w sprawie *Coparex* (nr 04880).

³² Wyrok ZO RS z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie *SARL du Parc d'activité de Blotzheim* (nr 181249). Decyzja o tym, czy ratyfikacja nastąpi po uzyskaniu zgody w ustawie uchwalonej przez parlament czy przyjętej w drodze referendum ogólnokrajowego, stanowiłaby akt rządzenia ze względu na to, że dotyczyłaby relacji między władzą wykonawczą i ustawodawczą (tak R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 953 i 954).

³³ Wyrok z dnia 4 listopada 1970 r. w sprawie *de Malglaive* (nr 68866): „jeśli chodzi o to, że skarżący zarzuca ponadto administracji, że ta nie opublikowała umów zawartych po zakończeniu wojny między państwem francuskim oraz siłami sprzymierzonymi, dotyczących długów zaciągniętych przez siły sprzymierzone u obywateli francuskich, to decyzja o publikowaniu lub nie umowy międzynarodowej wpływa na relacje Francji z państwami zagranicznymi”, wobec czego „nie ma charakteru [aktu], który mógłby rodzić odpowiedzialność państwa wobec skarżącego”.

³⁴ Wyrok RS z dnia 29 listopada 1974 r. w sprawie *Canino* (nr 87896) – zwłoka z wypłatą obywatelowi francuskiemu kwot należnych od rządu włoskiego (dłużnika), do których spłaty zobowiązał się rząd francuski na podstawie umowy dwustronnej, nie może rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w wypadku, gdy zwłoka wynika ze sporu między rządami francuskim i włoskim co do sposobu rozumienia postanowień umowy. Nie można wobec tego dochodzić przed sądem administracyjnym odpowiedzialności państwa za działania, jakie były nierozdzielnie związane z kształtowaniem relacji dyplomatycznych z innym państwem.

³⁵ Wyrok RS z dnia 30 lipca 1997 r. w sprawie *Etienne* (nr 155760).

³⁶ Wyrok RS z dnia 16 listopada 1998 r. w sprawie *Lombo* (nr 161188) – nie należy do sądu administracyjnego kontrola noty dyplomatycznej skierowanej do ambasadora obcego państwa, w której minister spraw zagranicznych informuje, że pracownik ambasady tego państwa stał się osobą niepożądaną i że wraz z rodziną powinien opuścić terytorium Francji.

³⁷ Wyrok RS z dnia 23 września 1992 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* i *M.R.A.P.* (nr 120437 i 120737): „okólnik z dnia 24 września 1990 r., w drodze którego minister ds. edukacji narodowej polecił zakładom szkolnictwa wyższego zawiesić wszelką współpracę naukową i techniczną z Irakiem oraz zakazać obywatelom tego kraju zapisywanie się na rok akademicki 1990-1991, był nierozdzielnie związany z kształtowaniem relacji dyplomatycznych Francji i wymyka się jakiegokolwiek kontroli sądowej”. Taki akt nie jest, w szczególności, objęty skargą na nadużycie władzy.

wywóz broni do określonego kraju³⁸; zaangażowania sił zbrojnych w związku z konfliktem zbrojnym³⁹; zgoda na korzystanie z przestrzeni powietrznej przez jednostki lotnictwa obcego państwa w związku z prowadzonymi przez to państwo działaniami zbrojnymi⁴⁰; wznowienia prób nuklearnych⁴¹; zawieszenie komunikacji morskiej na obszarze przekraczającym granice wód terytorialnych na czas próby nuklearnej⁴². Niezaskarżalne są także akty dotyczące: powołania określonej osoby narodowości francuskiej na sędziego Międzynarodowego Trybunału Karnego⁴³, odmowy wszczęcia postępowania przed trybunałem międzynarodowym⁴⁴, sposobu głosowania przedstawiciela rządu francuskiego w składzie organu organizacji międzynarodowej⁴⁵.

Do stopniowego poszerzania zakresu kognicji Rady Stanu w odniesieniu do aktów władzy wykonawczej dotyczących relacji między władzami konstytucyjnymi albo stosunków dyplomatycznych posłużyła doktryna „aktów dających się oddzielić” (*actes détachables*) od sfery polityki wewnętrznej lub zewnętrznej.

³⁸ Wyrok RS z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie *Société Héli-Union* (nr 162131) – „wymyka się wszelkiej kontroli sądowej” decyzja ministra ds. budżetu o odmowie przedłużenia spółce zezwolenia na eksport urządzeń i technologii wojskowej do Libii oraz nakazie podjęcia wszelkich działań w celu uzyskania zwrotu dwóch helikopterów wysłanych do tego kraju, która to decyzja – w związku z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zakazu eksportu do Libii maszyn, urządzeń i technologii wojskowych – „jest nierozzerwalnie związana z kształtowaniem relacji międzynarodowych Francji”.

³⁹ Wyrok RS z dnia 5 lipca 2000 r. w sprawie *Mégret i Mekhantar* (nr 206303 i 206965) – są nierozzerwalnie związane z kształtowaniem relacji międzynarodowych Francji decyzja władz francuskich o wysłaniu sił zbrojnych do Jugosławii w związku z wybuchem konfliktu w Kosowie a także wydane w jej wykonaniu decyzje o określeniu celów militarnych oraz rodzaju, liczebności i rozmieszczeniu użytych sił zbrojnych. Zob. L. Baghestani-Perrey, M. Verpeaux, glosa do wyroku w sprawie *Mégret*, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 345-354.

⁴⁰ Wyrok RS z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie *Comité contre la guerre en Irak* (nr 255904) – nie podlega skardze do sądu administracyjnego decyzja władz francuskich o udzieleniu zgody na korzystanie z francuskiej przestrzeni powietrznej przez lotnictwo amerykańskie i brytyjskie realizujące operację militarną w Iraku. Przeciw uznaniu braku właściwości sądu administracyjnego w tej sprawie „nie mogą być skutecznie podnoszone postanowienia art. 6 [EKPC]”.

⁴¹ Przywołany wyżej wyrok ZO RS z dnia 29 września 1995 r. w sprawie *Association Greenpeace France*.

⁴² Wyrok ZO RS z dnia 11 lipca 1975 r. w sprawie *Bollardière* (nr 92381).

⁴³ Wyrok RS z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *De B.* (nr 373064). Zob. D. Girard, *L'immunité juridictionnelle interne des actes de désignation de candidats aux fonctions de juge international. Note sous Conseil d'État, Section, 28 mars 2014, De B., requête n° 373064*, RGD on line z 2014, nr 15787 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=15787; data ostatniego logowania: 01.04.2017).

⁴⁴ Wyrok z dnia 9 stycznia 1952 r. w sprawie *Gény* (nr 92255), w którym Rad Stanu stwierdziła niedopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wniesienia sprawy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Stanowisko potwierdzone w wyroku RS z dnia 25 marca 1988 r. w sprawie *Société Sapvin* (nr 65022).

⁴⁵ Wyrok ZO RS z dnia 23 listopada 1984 r. w sprawie *Association Les verts* (nr 54359 i 54360): „zaskarżone akty, w drodze których francuski minister na posiedzeniu Rady Wspólnot Europejskich w dniu 22 lipca 1983 r. oddał głos za przyjęciem przez Radę projektu budżetu dodatkowego Wspólnot Europejskich na rok 1983 oraz budżetu ogólnego Wspólnot na rok 1984, wiążą się w sposób bezpośredni z wykonywaniem przez rząd francuski jego kompetencji dyplomatycznych w relacjach z organizacją międzynarodową”, wobec czego – „z uwagi na ich naturę” – decyzje te nie podlegają kontroli Rady Stanu w trybie sądowoadministracyjnym.

Kontroli sądowoadministracyjnej podlegają akty władzy wykonawczej, które nie są w nierozzerwalnym związku z kształtowaniem przez rząd relacji między władzami konstytucyjnymi lub stosunków dyplomatycznych. W wyroku z dnia 25 września 1998 r. w sprawie *Megret*, posilkując się stanowiskiem Rady Konstytucyjnej⁴⁶, Rada Stanu uznała, że „dekret, na mocy którego premier powierza parlamentarzyste misję, jaką ten musi zrealizować pod nadzorem administracji lub w jej strukturach, jest pierwszym aktem wykonania misji administracyjnej (*mission administrative*), jaka jest tymczasowo powierzana parlamentarzyste [na zasadach określonych w przepisach kodeksu wyborczego]”. Taki akt, zdaniem Rady Stanu, nie jest nierozzerwalnie związany (*acte détachable*) z relacjami między władzą wykonawczą i władzą ustawodawczą „takimi, jakimi zostały one ukształtowane przez Konstytucję”, lecz „ma charakter decyzji administracyjnej mogącej być przedmiotem skargi na nadużycie władzy”⁴⁷. Orzeczenie w sprawie *Megret* zapadło wbrew konkluzjom komisarza rządowego Ch. Maugué. Jej zdaniem, zarówno polityczne tło dekretu, jak i fakt, że dotyczy on konstytucyjnej kwestii niepołączalności funkcji parlamentarnej z funkcją rządową, przemawiały za tym, aby dekret premiera o powierzeniu członkowi parlamentu misji tymczasowej realizowanej na zlecenie i na rzecz rządu uznany został za akt rządzenia.

Podobny problem zawisł na tle skargi, w której skarżący (parlamentarzyści) wnieśli do Rady Stanu o uchylenie z uwagi na nadużycie władzy listu premiera z dnia 6 listopada 2013 r., listu przewodniczącego Senatu do senatorów z dnia 7 listopada 2013 r. oraz listu przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego z dnia 8 listopada 2013 r., a także „o stwierdzenie nieważności wszelkich późniejszych

⁴⁶ Rada Konstytucyjna przyjęła, że „misja [tymczasowa], jaką wykonuje deputowany lub senator na prośbę rządu nie mieści się w wykonywaniu funkcji parlamentarnej” choćby z tego powodu, że „misja taka może być powierzona osobie, która nie jest członkiem parlamentu” (decyzja RK nr 89-262 DC z dnia 7 listopada 1989 r., pkt 6 uzasadnienia). W konsekwencji, sporządzenie raportu z takiej misji i przedstawienie go rządowi nie może być objęte immunitetem materialnym.

⁴⁷ Nr 195499. Skarżący zakwestionował dekret z dnia 10 lutego 1998 r. o powierzeniu senatorowi H. d’Attilio misji tymczasowej, podnosząc, że powierzenie tej misji miało na celu wyłącznie doprowadzenie do objęcia mandatu senatorskiego przez zastępcę (*suppléant*) H. d’Attilio, stworzenie warunków, by senator mógł działać jako kandydat przed wyborami uzupełniającymi do Senatu we wrześniu 1998 r., oraz uniemożliwienie przeprowadzenia wyborów uzupełniających w okręgu, z którego senator został wybrany w czerwcu 1997 r. Skarżącym w tej sprawie był kontrkandydat, który przegrał z senatorem H. d’Attilio walkę o mandat senatora w czerwcu 1997 r. Rada Stanu orzekła, że w sytuacji, gdy senator przedstawił rządowi raport (upubliczniony 15 września 1998 r.) na temat korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z nowych technologii informatycznych, nie można stwierdzić, że premier dopuścił się „sprzeniewierzenia władzy” (*détournement de pouvoir*) do powierzania parlamentarzystom misji tymczasowej.

aktów administracyjnych, jakie mogłyby być wydane na skutek zastosowania tych listów”. W liście z dnia 6 listopada 2013 r. premier przedstawił wykaz partii i ugrupowań politycznych uprawnionych do środków z budżetu państwa, jakie są rozdzielane w oparciu o liczbę członków parlamentu, którzy zadeklarują członkostwo w tych partiach i ugrupowaniach. W listach wystosowanych przez siebie przewodniczący izb informowali deputowanych i senatorów o treści wykazu oraz wzywali ich do złożenia, do końca listopada 2013 r., deklaracji w sprawie przynależności. Rada Stanu uznała, po pierwsze, że list premiera, „który nie wiąże się [bezpośrednio] z relacjami między konstytucyjnymi władzami publicznymi, może być skarżony do sądu administracyjnego”. Z kolei listy przewodniczących izb, skierowane do parlamentarzystów, „wiążą się z procedurą administracyjną rozdzielania pomocy publicznej partiom i ugrupowaniom politycznym”, wobec czego „sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznania zarzutów przedstawionych przeciw nim”. Jednakże ponieważ listy te miały charakter aktów przygotowawczych (*actes préparatoires*) do wydania przez premiera dekretu o rozdzieleniu pomocy publicznej, skarga na nadużycie władzy była przedwczesna na tym etapie postępowania⁴⁸.

Teoria „aktów dających się oddzielić” od realizacji polityki państwa znalazła również zastosowanie w dziedzinie kształtowania relacji dyplomatycznych. W świetle orzecznictwa nie są aktami nierozzerwalnie związanymi z polityką międzynarodową: decyzja o odmowie wydania dowodu osobistego obywatelowi Francji na stałe zamieszkałemu w Szwajcarii⁴⁹; decyzja o wyrażeniu zgody na zainstalowaniu na terytorium Francji nadajnika radiowego rozgłośni radiowej⁵⁰; decyzja ministra ds. przemysłu o wprowadzeniu embarga na eksport sprzętu do

⁴⁸ Wyrok RS z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie *D.A.* (nr 373545).

⁴⁹ Wyrok z dnia 26 lipca 1982 r. w sprawie *Giuchenne* (nr 32173). Rada Stanu uznała, że decyzja konsula o odmowie wydania dowodu osobistego obywatelowi francuskiemu na stałe zamieszkującemu w Szwajcarii do czasu uregulowania przez niego zobowiązań wobec francuskiego fiskusa nie jest „aktem bezpośrednio związanym z relacjami dyplomatycznymi między państwem francuskim oraz państwem szwajcarskim”, wobec czego nie można takiej decyzji uznać za akt rządzenia, „którego kontrola nie należałaby do sądu administracyjnego”.

⁵⁰ Wyrok RS z dnia 17 grudnia 1982 r. w sprawie *Société Radio Monte-Carlo* (nr 23582): „niezależnie od treści postanowień konwencji zawartej między rządem Księstwa Monako oraz spółką – Radio Monte-Carlo, zgoda udzielona tej spółce na zainstalowanie nadajnika radiowego na terytorium francuskim nie może być upatrywana jako wiążąca się z działalnością międzynarodową lub dyplomatyczną rządu”, wobec czego skarga przeciw takiej decyzji należy do właściwości francuskiego sądu administracyjnego.

określonego kraju⁵¹; decyzje o wyrażeniu zgody na ekstradycję⁵² albo o odmowie uwzględnienia wniosku o ekstradycję⁵³; dekret o organizacji i zasadach użycia strategicznych sił powietrznych⁵⁴ czy decyzja o odwołaniu przedstawiciela rządu francuskiego w organach Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju⁵⁵.

Ewolucja koncepcji państwa prawa oraz poszerzenie sądowej ochrony wolności i praw doprowadziło do stopniowego ograniczenia katalogu aktów rządzenia oraz zmiany akcentów, gdy chodzi o wyznaczenie ram kontroli sądu administracyjnego nad aktami władzy wykonawczej. W aktualnym stanie prawnym przyjąć należy swoiste domniemanie zaskarżalności aktu pochodzącego od organu władzy wykonawczej. Ingerencja Rady Stanu staje się niedopuszczalna wówczas, gdy zostanie wykazane, że kwestionowany akt jest „nierozzerwalnie związany” z kształtowaniem przez władzę wykonawczą relacji z pozostałymi władzami konstytucyjnymi lub stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, i że w związku z tym należy do sfery prowadzenia polityki państwa (*fonction gouvernementale*), a nie realizacji funkcji administracyjnej (*fonction administrative*). W związku ze zmianami, jakie dotknęły system prawa publicznego w II poł. XX w., w doktrynie formułowane są postulaty zarzucenia teorii „aktów rządzenia” (i samego tego pojęcia) oraz podjęcia refleksji nad potrzebą ewentualnego poszerzenia zakresu kognicji Rady Konstytucyjnej lub Rady

⁵¹ Wyrok RS z dnia 19 lutego 1988 r. w sprawie *Société Robatel* (nr 51456): „decyzja władz francuskich o zakazie eksportu urządzeń, które były przedmiotem dwóch umów zawartych (...) między pakistańską Komisją ds. Energii Atomowej oraz Spółką Robatel (...), nawet jeśli [umowy te] wynikają z woli rządu francuskiego uzyskania gwarancji ze strony Pakistanu, mających ograniczać ryzyko rozprzestrzenienia się broni nuklearnej, jest aktem dającym się oddzielić (*acte détachable*) od [sfery] kształtowania relacji dyplomatycznych przez Francję”. Skarżąca spółka mogła zatem w związku z tą decyzją dochodzić przed sądem administracyjnym odpowiedzialności odszkodowawczej od państwa francuskiego.

⁵² Wyrok ZO RS z dnia 15 października 1993 r. w sprawie *Aylor* (nr 144590).

⁵³ Wyrok ZO RS z dnia 15 października 1993 r. w sprawie *Colonie royale de Hong-Kong* (nr 142578).

⁵⁴ Wyrok RS z dnia 8 grudnia 1995 r. w sprawie *Lavaurs* i *Association pour le désarmement nucléaire* (nr 140747 i 140748).

⁵⁵ Wyroku RS z dnia 20 października 2000 r. w sprawie *Bukspan* (nr 201061). Rada Stanu uznała, że wydając zarządzenia o odwołaniu z Londynu dyplomaty pełniącego funkcje radcy finansowego przy ambasadzie w Londynie i przedstawiciela Francji w zarządzie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, minister właściwy ds. gospodarki, finansów i przemysłu nie działał jako gubernator w instytucji międzynarodowej, lecz jako organ krajowy, wobec czego podjęte przez niego środki „nie są nierozzerwalnie związane” (*actes détachables*) z prowadzaniem polityki międzynarodowej i nie stanowią aktów rządzenia, których kontrola wymykałaby się spod kognicji sądów administracyjnych.

Stanu wobec przynajmniej niektórych aktów niezaskarżalnych, określanych jako „akty rządzenia”⁵⁶.

1.2. Akty organów władzy parlamentarnej i sądowniczej

„Francuska koncepcja” podziału władz, zgodnie z którą sąd administracyjny jest sądem administracji, stanowi przeszkodę dla ingerencji tego sądu w akty wydane przez izby parlamentarne oraz ich organy wewnętrzne. Poza jego kognicją są również akty pochodzące od władzy sądowniczej. W tym zakresie zastosowanie znajduje zasada rozdziału władz administracyjnej i sądowniczej (*principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire*).

1.2.1. Akty parlamentarne

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie doby III Republiki utrwalił się pogląd, że akty pochodzące od izb parlamentu oraz ich organów wewnętrznych nie podlegają kognicji sądu administracyjnego. Po pierwsze, parlament – jako organ „suwerenny” – nie mógł podlegać jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej, w tym sądowej. Po drugie, sąd administracyjny – jako sąd właściwy do badania legalności aktów organów władzy administracyjnej – nie może pełnić tej roli w odniesieniu do aktów organów władzy ustawodawczej⁵⁷. Konstytucja z 1958 r. przekreśliła ostatecznie zasadę suwerenności parlamentu i poddała jego akty kontroli zewnętrznej – z tym, że taką kontrolę powierzyła Radzie Konstytucyjnej, nie zaś sądom administracyjnym. Z uwagi na istnienie odrębnego organu konstytucyjnie umocowanego do kontroli aktów parlamentu, twierdzi się przyjąć, że w warunkach ustrojowych V Republiki sądy administracyjne „tym bardziej” nie mają kognicji

⁵⁶ Zob. L. Favoreu, *Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 607-616. Zob. również E. Carpentier, *L'« acte de gouvernement » n'est pas insaisissable*, RFDA z 2006, VII-VIII, s. 661-677; F. Melleray, *En a-t-on fini avec la « théorie » des actes de gouvernement ?*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur du Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1317-1327.

⁵⁷ Komentarz do wyroku ZO RS w sprawie *Président de l'Assemblée Nationale*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 748. Z tego względu Rada Stanu długo odmawiała też rozpatrywania spraw dotyczących statusu prawnego (powołania, przebiegu kariery, odpowiedzialności dyscyplinarnej) funkcjonariuszy służb parlamentarnych (wyrok z dnia 26 maja 1950 r. w sprawie *Vouters* oraz z dnia 31 maja 1957 r. w sprawie *Girard*) albo naprawienia szkody wynikające z działań służb parlamentarnych (wyrok z dnia 15 grudnia 1952 r. w sprawie *Compagnie générale d'Assurances*). Dopiero ustawodawca w 1958 r. przełamał zasadę braku właściwości sądu administracyjnego w tych sprawach.

w sferze aktywności izb i ich organów wewnętrznych. „Zasada dotyczy nie tylko skarg, które miałyby prowadzić do unieważnienia ustawy; dotyczy ona wszystkiego tego, co ma związek z działalnością Izb i ich organów, przewodniczących, kvestorów, sekretarzy generalnych”⁵⁸. W piśmiennictwie przyjęło się mówić o tzw. aktach parlamentarnych (*actes parlementaires*), do których zalicza się akty pochodzące od izb (Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu) – podjęte przez izbę *in pleno*, komisje, organy kierownicze (przewodniczącego lub prezydium), sekretarza generalnego, kvestorów i urzędników administracji zapewniającej obsługę izb⁵⁹. Akty te korzystają z immunitetu sądowego i nie mogą być kwestionowane w postępowaniu przed sądem administracyjnym (ani sądem powszechnym). Nie pochodzą bowiem od organu, któremu ustrojodawca powierzył władzę wykonawczą (administracyjną *sensu largo*)⁶⁰. Nie wszystkie jednak akty parlamentu – w szczególności te niepodjęte w ramach kompetencji prawodawczej – nie podlegają kontroli Rady Konstytucyjnej, wobec czego ich wyłączenie spod kogencji Rady Stanu prowadzić może w niektórych wypadkach do *déni de justice*⁶¹.

Przed wszystkim Rada Stanu konsekwentnie odmawia rozpoznania spraw z zakresu statusu parlamentarzystów, ponieważ, w jej ocenie, są one bezpośrednio związane z wykonywaniem suwerenności narodowej przez członków parlamentu. W 2011 r. M. Gremetz – deputowany, wniósł do Rady Stanu skargę na niezgodność z prawem decyzji Prezydium Zgromadzenia Narodowego o udzieleniu mu nagany, czasowym wykluczeniu z obrad oraz obniżeniu uposażenia o połowę na czas 2 miesięcy. Argumentował, że zaskarżona decyzja pochodzi od osoby prawnej

⁵⁸ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 156.

⁵⁹ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 967. Zob. R. Denoix de Saint-Marc, *Le Conseil d'État et les « actes parlementaires »*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 273-280.

⁶⁰ Zob. wyrok RS z dnia 21 października 1988 r. w sprawie *L'Association internationale pour la conscience de Krishna* (nr 68638). Skargi kilku związków zawodowych i stowarzyszeń skierowane zostały na decyzję premiera o opublikowaniu w serii „la Documentation française” raportu sporządzonego przez deputowanego na temat sekt we Francji. Zarzuty dotyczyły naruszenia zasady rozdziału państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych a także nieprawdziwości konkluzji zawartych w raporcie. Rada Stanu odmówiła rozpoznania skarg, wskazując, że „zarzuty w ten sposób sformułowane odnoszą się wyłącznie do analiz i konkluzji zawartych w raporcie, który premier nie zakładał uznać za własne przez sam fakt zakwestionowanej decyzji o opublikowaniu [raportu]”. Innymi słowy, skoro kwestionowany faktycznie akt (raport) nie pochodzi od organu władzy administracyjnej *sensu largo* (premera), to nie należy do sądu administracyjnego jego kontrola.

⁶¹ P. Bon, *Le contrôle des actes non législatifs du parlement : toujours en déni de justice ?*, [w:] *Le renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1065-1082.

prawa publicznego, wobec czego podlega jurysdykcji sądu administracyjnego. Narusza zasadę niezależności osoby piastującej mandat oraz pozbawia ją prawa do rzetelnego procesu i skutecznego środka zaskarżenia. Rada Stanu wskazała jednak, że „reżim odpowiedzialności przewidziany w regulaminie Zgromadzenia Narodowego stanowi część statusu parlamentarzysty, którego normy wynikają z natury jego funkcji; że ten reżim wiąże się z wykonywaniem suwerenności narodowej przez członków parlamentu”. W efekcie nie należy do sądu administracyjnego rozpoznawanie sporów dotyczących kar nałożonych przez organy izb parlamentarnych na członków izb⁶². Analogiczne stanowisko zajęła w sprawach dotyczących przyznania przez organy izb (kwestorów) specjalnego zasiłku parlamentarzystom, którzy nie zdobyli reelekcji⁶³, czy odmowy wypłaty świadczenia byłemu deputowanemu⁶⁴. Kontroli sądu administracyjnego nie podlegają także działania i decyzje podjęte przez parlamentarzystę w wykonaniu uprawnień wiążących się ze sprawowanym mandatem, takie jak odmowa przekazania do ombudsmana krajowego – Mediatora Republiki (obecnie – obrońcy Praw) indywidualnej skargi wniesionej przez podmiot administrowany⁶⁵.

⁶² Postanowienie RS z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie *Gremetz* (nr 347869).

⁶³ Zob. wyrok RS z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie *Sabaty* (nr 153187). W sprawie zaskarżone zostały decyzje Zgromadzenia Narodowego o przyznaniu 8 deputowanym, którzy nie uzyskali ponownie mandatu, specjalnego zasiłku (*secours exceptionnels*). Rada Stanu stwierdziła jednak, że „decyzje podjęte przez Zgromadzenie Narodowe o przyznaniu zasiłku byłym deputowanym, którzy pozostają bez pracy (...), nie mają charakteru aktów administracyjnych podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego”.

⁶⁴ Zob. wyrok RS z dnia 4 lipca 2003 r. (nr 254850). Sprawa zawisła na tle sprawy byłego deputowanego, który został prawomocnie skazany na karę 10 pozbawienia wolności wyrokiem sądu karnego, i któremu – zgodnie z przepisami regulaminu funduszu emerytur i zasiłków socjalnych dla deputowanych i byłych deputowanych – kwestorzy zawiesili wypłatę emerytury parlamentarnej (*pension d'ancien député*) na czas wykonywania kary. Wykonywanie tej kary zostało jednak później zawieszone przez sąd karny z uwagi na stan zdrowia byłego deputowanego. W tej sytuacji deputowany wniósł o przywrócenie wypłaty świadczenia. Rada Stanu uznała jednak, że „reżim emerytur (*régime de pensions*) dla byłych deputowanych stanowi część statusu parlamentarzysty, którego normy wynikają z natury jego funkcji; że ten reżim wiąże się z wykonywaniem suwerenności narodowej przez członków parlamentu; że z uwagi na charakter tej działalności nie należy do sądu administracyjnego rozpoznawanie sporów dotyczących reżimu emerytur parlamentarzystów”.

⁶⁵ Zob. wyrok RS z dnia 21 lipca 1995 r. (nr 161791). Zgodnie z nieobowiązującym już art. 6 ust. 1 i 2 ustawy nr 73-6 z dnia 3 stycznia 1973 r. o ustanowieniu Mediatora Republiki (Dz. Urz. z 04.01.1973, s. 164; ustawa uchylona na mocy art. 22 ustawy nr 2011-334 z dnia 29 marca 2011 r. o obrońcy Praw, Dz. Urz. nr 0075 z 30.03.2011, s. 5504), każda osoba fizyczna lub prawna, zdaniem której organ administracji państwowej lub samorządowej, zakład publiczny albo inny podmiot wykonujący zadania publiczne – w sprawie dotyczącej tej osoby – nie działał zgodnie z zasadami działania służb publicznych, może żądać, aby jej sprawa została przedstawiona Mediatorowi Republiki. Skarga jest kierowana do deputowanego lub senatora, którzy przekazują ją do Mediatora Republiki, o ile uznają, że sprawa zasługuje na interwencję Mediatora. W sprawie zawisłej przed Radą Stanu skarżący żądał uchylenia wyroku trybunału administracyjnego, który stwierdził brak kognicji sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na odmowę przekazania przez deputowanego skargi do Mediatora Republiki. Rada Stanu podtrzymała wyrok,

Do kognicji sądu administracyjnego należą jednak – na zasadzie wyjątku – decyzje organów izb parlamentarnych w sprawach z zakresu statusu prawnego pracowników struktur obsługujących izby (*services des assemblées parlementaires*) oraz przetargów publicznych. Zgodnie z art. 8 ust. 3 zdanie pierwsze i trzecie ordonansu z 1958 r. o funkcjonowaniu izb parlamentarnych⁶⁶, urzędnicy tytularni (*agents titulaires*) w służbach izb parlamentarnych są urzędnikami państwa, których status prawny oraz reżim emerytalny jest określany przez prezydium izby po zasięgnięciu opinii organizacji związkowych reprezentujących personel. Do sądów administracyjnych należy rozpoznawanie spraw indywidualnych dotyczących tych urzędników, a także orzekanie w tych sprawach w świetle zasad ogólnych prawa i gwarancji podstawowych przyznanych wszystkim funkcjonariuszom cywilnym i wojskowym państwa, o których mowa w art. 34 Konstytucji⁶⁷. *A contrario*, do właściwości sądu administracyjnego nie należy rozpoznawanie skarg skierowanych bezpośrednio (*voie d'action*) przeciw aktom generalnym wydanym przez prezydium izby, określającym status prawny urzędników służb parlamentarnych (*actes statutaires*)⁶⁸. Akt generalny mógłby być zakwestionowany przed sądem w drodze

przypominając, że „decyzja parlamentarzysty o przychyleniu się albo odmowie przychylenia się do żądania podmiotu administracyjnego dotyczącego wszczęcia postępowania przed Mediatorem Republiki nie ma charakteru decyzji, która mogłaby stanowić przedmiot skargi na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*)”.

⁶⁶ Chodzi o ordonans nr 58-1100 z dnia 17 listopada 1958 r. dotyczący funkcjonowania izb parlamentarnych (Dz. Urz. nr 0239 z 18.11.1958, s. 10335, ze zm.).

⁶⁷ Zob. wyrok ZO RS z dnia 12 stycznia 1968 r. w sprawie *Barbier* (nr 70881 – kognicja sądu administracyjnego do kontroli decyzji Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego o rozwiązaniu stosunku służbowego z urzędnikiem w służbie nadzwyczajnej po upływie roczne stażu w związku z odmową przyjęcia go do służby zwyczajnej).

⁶⁸ W 2011 r. – z inicjatywy związku zawodowego urzędników pracujących w służbach Senatu – Rada Stanu przekazała do Rady Konstytucyjnej pytanie o konstytucyjność art. 8 ordonansu z 1958 r. w zakresie, w jakim wyklucza on skargę na akty generalne prezydium izb regulujące status prawny urzędników. Wyłączenie to, zdaniem związku zawodowego, naruszać miało prawo do efektywnego środka zaskarżenia, gwarantowane przez art. 16 Deklaracji z 1789 r. W decyzji nr 2011-129 QPC z dnia 13 maja 2011 r. Rada Konstytucyjna orzekła, że takie ograniczenie kognicji sądu administracyjnego nie narusza ani prawa do efektywnego środka zaskarżenia, ani żadnego innego prawa czy żadnej innej wolności gwarantowanych przez Konstytucję. Dostrzegła bowiem, że zakwestionowany przepis umożliwia każdemu urzędnikowi izb parlamentarnych zaskarżenie przed sądem administracyjnym dotyczącej go decyzji indywidualnej organu wewnętrznego izby. W ramach skargi „urzędnik może jednocześnie kwestionować, w drodze zarzutu (*par voie de l'exception*), zgodność z prawem [generalnych] aktów określających status prawnych (*actes statutaires*), na podstawie których została podjęta dotycząca go decyzja (...)”. W związku ze skargą indywidualną urzędnika „organizacja związkowa ma możliwość włączyć się do postępowania przed sądem”. Zdaniem Rady Konstytucyjnej, „nie dając tej organizacji możliwości wszczęcia bezpośrednio postępowania przed sądem administracyjnym przez złożenie skargi na akt określający status prawny [urzędników] wydany przez organy izby parlamentarnej, ustawodawca dokonał zrównoważenia, które nie jest nieproporcjonalne, między prawem osób zainteresowanych do skorzystania z efektywnego środka dostępu do sądu oraz zasadą podziału władz, gwarantowanymi przez art. 16 Deklaracji z 1789 r.”. Zob. szerzej P. Bon, *Les modalités restrictives*

zarzutu (*voie d'exception*) niezgodności z prawem podstawy wydania zaskarżonej decyzji indywidualnej⁶⁹. Sąd administracyjny zachowuje także kompetencję do samodzielnej wykładni aktów generalnych określających status urzędniczy⁷⁰. Z kolei na mocy art. 8 ust. 3 zdanie czwarte ordonansu z 1958 r. do sądu administracyjnego należy ponadto rozstrzyganie sporów indywidualnych z zakresu zamówień publicznych (*marchés publics*). Przepis ten rozumiany jest szeroko. Zdaniem Rady Stanu, skoro zamówienia zlecone przez izby w celu realizacji robót publicznych mają charakter umów administracyjnych, to – niezależnie od treści art. 8 ordonansu z 1958 r. – „do sądu administracyjnego należy rozpoznawanie zażaleń (*contestations*) na decyzje, w drodze których służby tych izb działają w imieniu państwa w celu ich zawarcia”⁷¹.

1.2.2. Akty sądownicze

Spory w orzecznictwie wzbudziła kwestia sądowej kontroli aktów podjętych przez jednostki sądownictwa powszechnego (*service public de la justice judiciaire*). W tej sferze Trybunał Kompetencyjny dokonał rozróżnienia między aktami dotyczącymi „organizacji administracji wymiaru sprawiedliwości” oraz aktami dotyczącymi „wykonywania funkcji jurysdykcyjnej”⁷². Rozróżnienie zostało oparte

de contrôle des actes non législatifs du parlement par le juge ordinaire sont constitutionnelles, RFDC z 2012, nr 89, s. 127-135.

⁶⁹ Zob. wyrok RS z dnia 19 stycznia 1996 r. w sprawie *Escriva* (nr 148631): „art. 91 regulaminu wewnętrznego Zgromadzenia Narodowego wprowadzającego status personelu – który w drodze ekscpepcji (*par voie d'exception*) może być kontrolowany przez sąd administracyjny, do którego została wniesiona skarga na nadużycie władza z żądaniem uchylenia środka o charakterze indywidualnym (...)”.

⁷⁰ Zob. wyrok RS z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie *Maillard* (nr 149262).

⁷¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie *Président de l'Assemblée Nationale* (nr 163328), w którym Rada Stanu rozpoznała skargę na decyzję Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego o uznaniu za bezskuteczne wezwanie do przedstawienia ofert na instalację i obsługę systemów audiowizualnych (oznaczającą *implicite* odrzucenie złożonych ofert o nadzwyczajnie niskiej cenie ofertowej) oraz milczącą odmowę organu rozpoznania wniosku spółki-oferenta o ponowne rozpatrzenie oferty. Zdaniem Rady Stanu, podjęcie takiej decyzji przez organ z naruszeniem reguł proceduralnych obciąża wadliwością kolejne czynności podjęte przez organ w celu zawarcia umowy administracyjnej. Rada Stanu uznała się za sąd właściwy do kontroli legalności umów zawartych przez izbę po przeprowadzeniu przetargów na realizację zamówień publicznych, traktując je jako akty administracyjne podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie skargi na przekroczenie kompetencji (*recours pour excès de pouvoir*). Zob. konkluzje do tej sprawy przedstawione przez komisarza rządowego C. Bergeal, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 333-343, a także komentarz do wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 746-756

⁷² Zob. wyroki TK: z dnia 27 listopada 1952 r. w sprawie *Préfet de la Guyane* (nr 01420) i z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie *Tauhiro* (nr 02166). Zob. też uwagi do wyroku TK w sprawie *Préfet de la Guyane*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 441-449. Zob. na ten temat również R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 971-988; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I,

nie na kryterium formalnym (organicznym), lecz materialnym, mianowicie charakterze kwestionowanego aktu. Z tego punktu widzenia „organizacja służb (*services*) jest sprawą administracyjną: w zakresie dotyczącym ich organizacji sądownictwo powszechne (jak i zresztą sądownictwo administracyjne) stanowi integralną część aparatu rządowego i administracyjnego Państwa. (...) [K]walifikacja kwestionowanego aktu (decydująca dla kompetencji [sądu administracyjnego albo sądu powszechnego]) zależy od tego, czym on w istocie jest (aktem organizacji czy aktem wykonania funkcji [sądowniczej]), a nie charakteru podmiotu (sędziego sądu powszechnego albo urzędnika administracji) będącego jego autorem”⁷³.

Akty dotyczące organizacji sądów powszechnych są aktami administracyjnymi i, jako takie, podlegają kognicji sądów administracyjnych⁷⁴. W pierwszej kolejności chodzi o akty o utworzeniu lub likwidacji sądów powszechnych, a także o akty, od których wydania zależy prawidłowe funkcjonowanie jednostek wymiaru sprawiedliwości (jak choćby akty dotyczące obsady wakatów sędziowskich⁷⁵). Do sądów administracyjnych należy również kontrola aktów dotyczących powoływania członków składu Najwyższej Rady Sądownictwa, w tym procedur wyboru przez Radę Stanu radcy stanu oraz wyboru przez samorząd korpusu sędziów i prokuratorów przy sądach powszechnych jego

s. 148-157. W wyroku z dnia 7 lutego 1994 r. w sprawie *Ghez* (nr 84933), rozpoznając skargę na nadużycie władzy skierowaną m.in. przeciw postanowieniu Trybunału Wielkiej Instancji w Paryżu o odmowie wszczęcia postępowania karnego na żądanie skarżącego, Rada Stanu uznała, że „zarzuty skierowane przeciw decyzji sądu powszechnego muszą być odrzucone jako wniesione do sądu niewłaściwego do ich rozpoznania”.

⁷³ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 971.

⁷⁴ Zob. S. Doumbé-Billé, *La justice judiciaire dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel depuis 1958*, RDP z 1986, s. 345-394.

⁷⁵ W sprawie *Préfet de Guyane*, zakończonej wyrokiem Trybunału Kompetencyjnego z dnia 27 listopada 1952 r., urzędnicy zatrudnieni w administracji przy sądach powszechnych na terytorium Gujany Francuskiej wnieśli do Sądu Cywilnego dla Kajenny powództwo o odszkodowanie za szkody wynikające z zawieszenia działalności tych jednostek sądowych przez określony czas. Zdaniem Trybunału Kompetencyjnego, rozpoznanie powództwa należy do kognicji sądów administracyjnych, jako że „kwestionowane akty nie dotyczą wykonywania funkcji jurysdykcyjnej, lecz są związane z samą organizacją służb publicznych wymiaru sprawiedliwości”, zaś „powództwo skarżących ma za przyczynę nieukonstytuowanie sądów pierwszej instancji i apelacyjnych w okręgu [sądowym] Gujany wynikające z tego, że rząd nie zapewnił skutecznej obsady stanowisk sędziowskich, które te sądy normalnie posiadały”, a więc „ma na celu egzekwowanie odpowiedzialności służby publicznej niezależnie od jakiegokolwiek oceny co do sposobu wykonywania wymiaru sprawiedliwości”. Już jednak wydawane corocznie zarządzenia przewodniczącego sądu o przypisaniu sędziów do izb tego sądu (*ordonnances de roulement*) „wiążą się z funkcjonowaniem służby publicznej wymiaru sprawiedliwości (*fonctionnement du service public de la justice*), która nie podlega ocenie sądu administracyjnego” (wyrok RS z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie *Syndicat de la magistrature*, nr 328463).

przedstawicieli, a także akty nominacyjne prezydenta i przewodniczących izb⁷⁶. Reguła ta odnosi się też do aktów powołania członków organów kolegialnych właściwych w postępowaniach dotyczących sędziów i prokuratorów, takich jak komisja ds. awansów czy komisja dyscyplinarna⁷⁷. Skargą na nadużycie władzy (*recours pour l'excès de pouvoir*) objęte są ponadto akty – zarówno indywidualne, jak i generalne – odnoszące się do przebiegu kariery sędziów sądów powszechnych i prokuratorów przy tych sądach⁷⁸. Chodzi w szczególności o dekrety prezydenta o powołaniu sędziów i prokuratorów (podejmowane, w wypadku sędziów na wniosek lub za zgodą Najwyższej Rady Sądownictwa albo, w wypadku prokuratorów, po zasięgnięciu jej opinii), przeniesieniu albo egzekwowaniu odpowiedzialności

⁷⁶ Wyrok ZO z dnia 17 kwietnia 1953 r. w sprawie *Falco i Vidaillac* (nr 24044). Zdaniem Rady Stanu, „z [charakteru] kompetencji powierzonych Najwyższej Radzie Sądownictwa przez art. 35 i art. 84 Konstytucji [IV] Republiki Francuskiej [obecnie: art. 64 i art. 65 Konstytucji z 1958 r.] wynika, że instytucja ta, która ma przede wszystkim za zadanie zapewnić niezależność korpusu sędziów i prokuratorów sądów powszechnych (*magistrature*) oraz jego dyscyplinę, stanowi element organizacji całości służby wymiaru sprawiedliwości (*service judiciaire*)”. Z tego względu – i ponieważ żaden akt ustawodawczy nie powierzył Najwyższej Radzie Sądownictwa kompetencję do samodzielnego dokonywania weryfikacji mandatu jej członków – spory dotyczące zgodności z prawem jej składu, a w szczególności procedur wyborczych, w drodze których dochodzi do wyboru niektórych jej członków, należą do kompetencji sądownictwa administracyjnego.

⁷⁷ Zob. wyrok RS z dnia 6 lutego 1981 r. w sprawie *Association des magistrats du ministère de la justice* (nr 10101) – skargi na nadużycie władzy skierowane zostały przeciw decyzji prezydium (*bureau d'âge*) Kolegium Korpusu Sędziów i Prokuratorów o odmowie zarejestrowania dwóch członków tego korpusu jako kandydatów do Komisji ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Prokuratorów oraz zarządzeniu ministra sprawiedliwości o powołaniu składu Komisji. Zob. też wyrok RS z dnia 28 grudnia 1992 r. w sprawie *Association professionnelle des magistrats* (nr 141292). Jeśli chodzi o kontrolę Rady Stanu nad procedurami wyborczymi do składu Komisji ds. Awansów zob. wyrok z dnia 28 grudnia 1992 r. *Association professionnelle des magistrats* (nr 141349).

⁷⁸ Zob. wyrok ZO RS z dnia 27 maja 1949 r. w sprawie *Véron-Réville* (nr 93122), w którym przedmiotem kontroli był dekret o powołaniu (przywróceniu) na urząd sędziego sądu powszechnego. W sprawie tej skarżącym był sędzia, który został na mocy zarządzeń ministra sprawiedliwości z dni 7 kwietnia i 14 maja 1945 r. odwołany ze stanowiska sędziego w sądzie I instancji w Bordeaux i przeniesiony przymusowo w stan spoczynku. Na jego miejsce został powołany nowy sędzia. Oba zarządzenia zostały uznane przez Radę Stanu za niezgodne z prawem wyrokiem z dnia 28 lutego 1947 r. Wyrok ten, zdaniem Rady Stanu, rodził po stronie administracji „obowiązek przywrócenia [skarżącego] na zajmowane stanowisko od daty, w której został go w sposób niezgodny z prawem pozbawiony”. W wykonaniu tego obowiązku, na mocy dekretu z dnia 14 października 1947 r., skarżący został powołany na stanowisko sędziego w sądzie w Limoges. Dekret ten został przez niego zakwestionowany. Rada Stanu w wyroku z 1949 r. uznała, że „w wypadku braku wakujących stanowisk w tym sądzie, [z którego skarżący został odwołany, mianowicie w sądzie I instancji w Bordeaux], do właściwego organu należało stworzenie tego wakuatu przez odwołanie (*rapporter*) dekretu, który wyznaczał następcę skarżącego; że środek taki, dotyczący sędziego powołanego niezgodnie z prawem na stanowisko, które musi być traktowane, jakby nigdy nie było wakujące, i mający na celu umożliwienie przywrócenia prawdziwie uprawnionego (*véritable titulaire*), nie narusza w żadnej mierze [zasady] nieodwołalności sędziów, gwarantowanej przez Konstytucję, i ma tylko ten skutek, że wyciąga z tej fundamentalnej zasady konsekwencje, jakie ona implikuje w sposób koniecznych, gwarantując wyłącznie sędziemu powołanemu zgodnie z prawem sprawowanie urzędu (*possession du siège*), jaki został mu powierzony”. Z tych względów sędzia miał podstawy żądać uchylecia dekretu, na mocy którego powierzono mu stanowisko sędziowskie w sądzie innym niż ten, z którego został odwołany.

dyscyplinarnej⁷⁹. Z orzecznictwa wynika, że uchwalanie przez Najwyższą Radę Sądownictwa propozycji i opinii w sprawach powoływania sędziów, a także opinii w postępowaniach dyscyplinarnych prokuratorów, stanowi formę „sprawowania kompetencji administracyjnej”⁸⁰. Z kolei rozstrzygając w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, Najwyższa Rada Sądownictwa orzeka jako sąd administracyjny, którego orzeczenia objęte są skargą kasacyjną Rady Stanu⁸¹. Podsumowując, „[t]worzenie sądów, ustalenie ich właściwości terytorialnej, ogólne administrowanie nimi, powoływanie do korpusu sędziów i prokuratorów (*magistrats*) a także wszystko to, co dotyczy przebiegu kariery [sędziów i prokuratorów], ich wynagrodzenia, awansu oraz – z wyjątkiem środków dyscyplinarnych dotyczących sędziów – odwołania z urzędu – wszystkie te sprawy nie są w ogóle związane z wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnej. Stanowią elementy organizacji administracji (*service publique*) wymiaru sprawiedliwości, za które władze publiczne ponoszą odpowiedzialność. Sposób wywiązania się przez

⁷⁹ Zob. wyroki RS: z dnia 1 grudnia 1972 r. w sprawie *Obrego* (nr 80195) – kontrola decyzji prokuratora położonego o nałożeniu kary dyscyplinarnej upomnienia; ZO z dnia 31 stycznia 1975 r. w sprawie *Volff* (nr 84791) i w sprawie *Exertier* (nr 88338) – kontrola decyzji pierwszego przewodniczącego sądu apelacyjnego oraz prokuratora generalnego przy tym sądzie o przedstawieniu ministrowi sprawiedliwości oceny rocznej (*feuille de notation*) sędziego i prokuratora; ZO z dnia 5 listopada 1976 r. w sprawie *Lyon-Caen* (nr 94227) – kontrola tabeli sędziów wskazanych do awansu w zakresie, w jakim w tabeli tej nie został ujęty skarżący. W nowszym orzecznictwie zob. wyroki RS: z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie *Stilinodinis* (nr 248242) – kontrola decyzja ministra sprawiedliwości o dyscyplinarnym przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku; z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie *de Montgolfier* (nr 272283) – kontrola decyzji o ustaleniu przez prokuratora generalnego przy sądzie apelacyjnym wysokości premii uznaniowej (*prime modulable*) podległego prokuratora. Zob. też wyrok RS z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie *Carré Pierrat* (nr 272232). W tej ostatniej sprawie przedmiotem kontroli były dekrety Prezydenta Republiki o powołaniu przewodniczących sądów wysokiej instancji w Bobigny i Nanterre. Skargę wniósł przewodniczący jednej z izb w Sądzie Apelacyjnym w Paryżu, który był kandydatem na stanowiska. Argumentację zawartą w skargach oparł na zarzucie niezgodności z prawem procedury opiniowania kandydatów przez Najwyższą Radę Sądownictwa i, będącej tego następstwem, bezskuteczności wniosków o powołanie. Rada Stanu uznała możliwość ustalenia przez Najwyższą Radę Sądownictwa dodatkowych kryteriów selekcji kandydatów, odpowiadających naturze stanowiska, oraz zapraszania na rozmowy kwalifikacyjne tylko tych kandydatów, którzy spełniają te kryteria. W okolicznościach sprawy dopuszczalne było kryterium posiadania doświadczenia na stanowisku szefa jednostki wymiaru sprawiedliwości. Brak zaproszenia na rozmowy skarżącego, który nie miał takiego doświadczenia, nie naruszał zasady równości.

⁸⁰ Decyzja RK nr 93-336 DC z dnia 27 stycznia 1994 r. (pkt 18 uzasadnienia).

⁸¹ Wyrok Zgromadzenia Ogólnego RS z dnia 12 lipca 1969 r. w sprawie *L'Étang* (nr 72480): „z postanowień konstytucyjnych i ustawodawczych, które określają naturę kompetencji powierzonych Najwyższej Radzie Sądownictwa w stosunku do sędziów, jak zresztą i tych określających jej skład oraz zasady postępowania, wynika, że Rada ta ma charakter organu sądowniczego wówczas, gdy orzeka jako rada ds. odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”. W efekcie „z uwagi na charakter sporów, jakie są jej przedkładane, i które dotyczą organizacji służby publicznej wymiaru sprawiedliwości, należy do Rady Stanu działającej w trybie sądowoadministracyjnym kontrola kasacyjna [orzeczeń dyscyplinarnych Najwyższej Rady Sądownictwa]”.

władzę publiczną z powinności w tym zakresie podlega kontroli sądowej sprawowanej przez Radę Stanu”⁸².

Natomiast „wyłącznie do kompetencji sądów powszechnych należy kontrola aktów dotyczących prowadzenia procedury sądowej oraz nierozzerwalnie z nią związanych”⁸³. Jeśli akt jest nierozzerwalnie związany z wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnej, to nie podlega kognicji sądów administracyjnych, nawet jeśli pochodzi od organów administracji⁸⁴. Do tej kategorii należą dekrety prezydenta o skorzystaniu albo o odmowie skorzystania z prawa łaski⁸⁵. Jednakże już dekrety prezydenta w sprawie przyznania danemu skazanemu prawa do skorzystania z ustawy amnestyjnej, które nie są – w świetle orzecznictwa – nierozzerwalnie związane (*actes détachables*) z egzekucją wyroku sądu karnego, podlegają kontroli sądów administracyjnych⁸⁶. Kontrolą objęte są także decyzje organów służby

⁸² Tak komisarz rządowy – J. Donnedieu de Vabres, w konkluzjach do wyroków ZO RS z dnia 17 kwietnia 1953 r. w sprawach *Falco* i *Vidaillac* (przywołuję za *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 443 i 444).

⁸³ Wyrok RS z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie *Ribailly* (nr 346213).

⁸⁴ Nie jest aktem podlegającym kontroli sądu administracyjnego: odmowa sekretarza sądu ds. handlowych udostępnienia rejestrów sądowych, wydania z nich odpisów i kopii oraz dokonania na żądanie skarżącego sprostowań w rejestrach (wyrok RS z dnia 10 stycznia 1979 r. w sprawie *Kalkowski*, nr 11181); opinia komisji ds. przestępstw podatkowych, której zgoda jest wymagana do zainicjowania przez organ podatkowy (ministra ds. budżetowych) postępowania karnego za przestępstwa podatkowe (wyrok TK z dnia 19 grudnia 1988 r. w sprawie *Rey*, nr 02548); decyzja komisji ds. sondaży o skierowaniu do prokuratury zawiadomieniu o możliwości popełnienia przestępstwa naruszenia zakazu publikowania i rozpowszechniania sondaży (wyrok RS z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie *Société Le Figaro*, nr 135785); wezwanie organu właściwego do kontroli prawidłowości uiszczania składek na ubezpieczenie rolnicze do uregulowania zaległości w określonym terminie, po upływie którego organ może wnieść sprawę do sądu karnego (wyrok TK z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Établissement Gaillard*, nr 02978).

⁸⁵ W dawnym orzecznictwie dekret o skorzystaniu z prawa łaski był kwalifikowany jako akt rządzenia (zob. wyrok RS z dnia 30 lipca 1893 r. w sprawie *Gugel*). Po wejściu w życie Konstytucji IV Republiki dekret ten uznawany jest za akt nierozzerwalnie związany z wykonaniem wyroku sądu karnego. Brak kompetencji sądu administracyjnego (zob. wyrok ZO RS z dnia 28 marca 1947 r. w sprawie *Gombert*) nie wyklucza zatem kontroli takiego aktu przez sąd powszechny (zob. R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 2001, t. I, s. 978). Stanowisko zostało podtrzymane na gruncie Konstytucji V Republiki. Zob. wyrok RS z dnia 3 września 1997 r. w sprawie *François* (nr 173125): „decyzje, jakie podejmuje głowa państwa w zakresie wykonywania prawa łaski, od których zależy egzekucja kar wymierzonych przez sądy pionu sądownictwa powszechnego, nie mogą być upatrywane jako akty pochodzące od władzy administracyjnej”.

⁸⁶ Wyrok ZO RS z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Électricité de Strasbourg*. W nowszym orzecznictwie: wyrok z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie *Félix* (nr 137862). W tej ostatniej sprawie przedmiotem zaskarżenia w drodze skargi na nadużycie władzy był dekret Prezydenta Republiki o przyznaniu skazanemu prawa do skorzystania z amnestii. Skarżący żądał odwołania dekretu. Rada Stanu stwierdziła, że „choć dekrety, wydawane przez Prezydenta Republiki w wykonaniu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 1988 r. o amnestii oraz przyznające prawo skorzystania z amnestii przestępcom należącym do kategorii określonych w tym przepisie, ze względu na swój przedmiot następują po postępowaniach karnych przeprowadzonych przez sąd powszechny i orzeczonych przez nie karach, to jednak okoliczność ta nie stanowi przeszkody dla sprawowania przez sądy administracyjne kompetencji do kontroli ich zgodności z prawem”. Dekret indywidualny przyznający konkretnemu skazanemu prawo skorzystania z ustawy o amnestii może zatem być zaskarżony do Rady Stanu. Zostanie uchylony, jeśli skarżący wykaże, że prezydent – korzystając ze swobody decyzyjnej – „sprzeniewierzył” powierzoną mu kompetencję (*détournement de pouvoir*).

więziennej (dyrektora zakładu karnego) wobec osadzonych, jeśli mieszczą się w zakresie pojęcia „czynności administracyjnych służby więziennej”⁸⁷. Rada Stanu ma ponadto kompetencję do kontroli – w postępowaniu dotyczącym legalności dekretów o ekstradycji⁸⁸ – prawidłowości procedury podejmowania opinii (*avis*) w sprawie zasadności ekstradycji przez właściwe izby⁸⁹ w apelacyjnych sądach powszechnych⁹⁰. Nie są jednak, co do zasady, objęte kontrolą sądów administracyjnych akty z zakresu administracji pochodzące od organów wewnętrznych sądów powszechnych, takie jak wydawane przez pierwszego przewodniczącego apelacyjnego sądu powszechnego decyzje o wyznaczeniu sędziego do uzupełnienia składu sądu niższej instancji⁹¹ lub przydzieleniu sędziów sądu apelacyjnego do izb tego sądu⁹² a także instrukcje określające zasady działania sekretariatu sądu⁹³.

W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 25 października 2002 r. w sprawie *Brouant* Rada Stanu odmówiła rozpoznania skargi na nadużycie władzy, która została wniesiona przeciw decyzji Rady Konstytucyjnej z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego o archiwach Rady Konstytucyjnej. Rada Stanu stwierdziła, że „w drodze zakwestionowanego regulaminu Rada Konstytucyjna miała zamiar określić szczególne zasady do całości tych archiwów”.

⁸⁷ Do aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego należą: odebranie prawa do korzystania z reżimu uprzywilejowanego traktowania i podporządkowanie ogólnym zasadom osadzenia w celach (wyrok RS z dnia 8 grudnia 1967 r. w sprawie *Kayanakis*, nr 69544),); umieszczenie w sektorze o wzmożonym nadzorze (wyrok ZO RS z dnia 27 stycznia 1984 r. w sprawie *Caillol*, nr 31985); regulamin organizacji posiłków i zasad korzystania z kantyny (wyrok RS z dnia 15 stycznia 1992 r. w sprawie *Cherbonnel*; nr 97149); nałożenie sankcji dyscyplinarnych, w tym kary pobytu w izolacie (wyrok ZO RS z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Marie*, nr 97754), czy przepisy okólnika ministra sprawiedliwości o specjalnym trybie przeprowadzania szczegółowej rewizji osobistej (wyrok RS z dnia 14 listopada 2008 r. w sprawie *El Shennawy*, nr 315622).

⁸⁸ Dekret o ekstradycji podlega kontroli Rady Stanu m.in. pod kątem tego, czy organ wydający nie naruszył zakazu ekstradycji ze względów politycznych (wyrok ZO RS z dnia 24 czerwca 1977 r. w sprawie *Astudillo Calleja*, nr 01591). Zob. E. Rolin, *Le Conseil d'État, juge de l'extradition*, Paris 1999.

⁸⁹ Dawniej określane były mianem „izb ds. oskarżeń” (*chambres d'accusation*). Obecnie ich nazwa brzmi: „izby śledcze” (*chambres d'instruction*). Pełnią funkcję sądu śledczego II instancji, a także wykonują zadania w zakresie opiniowania wniosków o ekstradycję, rehabilitacji osób niesłusznie oskarżonych oraz wykładni ustaw o amnestii.

⁹⁰ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Croissant* (nr 10079) oraz z dnia 15 lutego 1980 r. w sprawie *Winter* (nr 17224). Naruszenie postępowania przed izbą śledczą sądu apelacyjnego w sprawie opinii o zasadności ekstradycji stanowi podstawę uchylenia dekretu o ekstradycji (wyrok RS z dnia 16 września 1983 r. w sprawie *Capusso*, nr 52472).

⁹¹ Zob. wyroki RS: z dnia 16 czerwca 1978 r. w sprawie *Bertin* (nr 08680) oraz z dnia 10 marca 1982 r. w sprawie *Duport de Loriol* (nr 34475).

⁹² Zob. wspomniany wyżej wyrok ZO RS z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Croissant*, a także wyrok RS z dnia 15 marca 1999 r. w sprawie *Mellier* (nr 168552).

⁹³ Zob. wyrok TK z dnia 2 maja 1977 r. w sprawie *Agence Hénin-Gosse* (nr 02051).

Z uwagi na przedmiot normowania tego regulaminu, „który jest nierozzerwalnie związany z warunkami, w jakich Rada Konstytucyjna sprawuje funkcje, jakie zostały jej powierzone przez Konstytucję, ten regulamin nie ma charakteru aktu administracyjnego, którego kontrola należałaby do sądu administracyjnego”⁹⁴. W literaturze zauważa się jednak, że kryterium „nierozzerwalnego związku z warunkami sprawowania funkcji” powierzonych Radzie Konstytucyjnej – jako kryterium niedookreślone i subiektywne – zostawia Radzie Stanu możliwość ingerencji w autonomię wydawania aktów wewnętrznych przez Radę Konstytucyjną, jeśli te nie będą miały, zdaniem Rady Stanu, związku z warunkami wykonywania funkcji, jakie wynikać powinny z Konstytucji. Innymi słowy, „Rada Stanu zastrzega sobie prawo do orzekania – *casu ad casum* – o sposobie, w jakim Rada Konstytucyjna wykonuje swoje funkcje konstytucyjne” oraz „stawia się w pozycji ostatecznego interpretatora tego, co jest lub ma być, według Konstytucji, funkcją Rady Konstytucyjnej”⁹⁵.

2. Zakres ingerencji Rady Stanu w relacje między władzami konstytucyjnymi

Realizująca zadania powierzone przez ustrojodawcę oraz wykorzystując w tym celu normy, zasady i wartości konstytucyjne jako merytoryczne podstawy decyzji jurysdykcyjnej lub stanowiska legislacyjnego, Rada Stanu uzyskuje znaczenie ustrojowe, które wykracza poza rolę ciała opiniodawczego czy naczelnego sądu administracyjnego. Wkracza w sferę zadań typowych dla sądu konstytucyjnego, dla którego nadrzędnym celem jest zapewnienie ochrony ładu konstytucyjnego. Od samego początku jej istnienia do powinności Rady Stanu należało czuwanie nad harmonijnym i sprawnym funkcjonowaniem aparatu

⁹⁴ Nr 235600. Zob. konkluzje do sprawy przedstawione przez komisarza rządowego G. Goularda (RFDA z 2003, I-II, s. 1-7), a także uwagi na tle wyroku Rady Stanu L. Favoreu (RFDA z 2003, I-II, s. 8-13) oraz P. Gonoda i O. Jouanjana (RFDA z 2013, I-II, s. 14-21). Por. krytycznie S. Leroyer, dz. cyt., s. 564.

⁹⁵ S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République. Essai sur une théorie de l'État*, Paris 2011, s. 565. Szerzej J.-P. Camby, *L'autonomie des pouvoirs publics, limite de la compétence du juge administratif (réflexions sur l'arrêt Brouant du Conseil d'État du 25 octobre 2002)*, RDP z 2002, nr 6, s. 1855-1871; Gonod P., Jouanjan O., *Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ?*, RFDA z 2003, s. 14; Ch. Guettier, *De l'incompétence du Conseil d'État à l'égard du Conseil constitutionnel*, [w:] *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris 2008, s. 203-213.

państwa. W tym zakresie zapewnia – jako sąd oraz jednocześnie organ opiniotwórczy – poszanowanie norm kompetencyjnych i proceduralnych przez organy władzy wykonawczej. Wskazuje przy tym granice kompetencji prawodawczych, z których korzysta egzekutywa, minimalizując ryzyko konfliktu rządu z parlamentem oraz zachwiania równowagi władz.

Sfera relacji między władzami wykonawczą i ustawodawczą nie należy oczywiście do wyłącznej właściwości Rady Stanu. Oprócz prezydenta, któremu art. 5 Konstytucji powierza misję czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (i który z uwagi na polityczny charakter mandatu z istoty nie jest władny rozstrzygać sporów o charakterze konstytucyjnym w sposób bezstronny i apolityczny), Rada Stanu dzieli funkcję organu sądowej ochrony porządku ustrojowego z Radą Konstytucyjną. Zakresy właściwości obu sądów są komplementarne. O ile, ujmując ogólnie, Rada Konstytucyjna korzysta z konstytucyjnej legitymacji do stosowania sankcji prawnej w wypadku naruszenia wymagań konstytucyjnych przez parlament, o tyle to do Rady Stanu należy zapewnienie poszanowania norm kompetencyjnych i proceduralnych oraz wolności i praw podstawowego przez organy władzy administracyjnej (wykonawczej *sensu largo*). Jeśli chodzi o stanowienie prawa, Rada Konstytucyjna stać ma na straży uprawnień rządu przed uszczuplaniem ich przez parlament (art. 37 ust. 2 i art. 41 Konstytucji), natomiast Rada Stanu, uchylając akty administracyjne wydane z przekroczeniem kompetencji (*excès de pouvoirs*), uniemożliwia egzekutywie ingerencję w domenę ustawy w sposób prawem nieprzewidziany. Rada Konstytucyjna jest „sądem nad parlamentem”, gwarantującym pozycję ustrojową władzy wykonawczej, podczas gdy Rada Stanu, jako „sąd nad władzą administracyjną (wykonawczą)”, zapewnia ochrony domeny parlamentu⁹⁶. Specyfika spraw rozpoznawanych przez Radę Stanu zapewnia jej także możliwość ingerencji w relacje między prezydentem i premierem. Jako sąd sprawujący kontrolę zgodności z prawem działań egzekutywy, Rada Stanu „definiuje, kształtuje oraz kierunkuje ją – niekiedy nawet wbrew przepisom konstytucyjnym – w sposób zapewniający równowagę, jakiej [Rada Stanu]

⁹⁶ Zob. J. Gaté, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 892; C. Gueydan, dz. cyt., s. 16.

poszukuje w celu zachowania autorytetu państwa oraz poszanowania prerogatyw parlamentu”⁹⁷.

2.1. Ochrona kompetencji prawodawczych parlamentu

Do podstawowych założeń ustrojowych przyjętych w 1958 r. należała „racjonalizacja” parlamentarnego systemu rządów, którą zamierzano zrealizować przede wszystkim przez ograniczenie zakresu kompetencji prawodawczych izb do spraw konstytucyjnie zastrzeżonych (art. 34 Konstytucji). Wszelkie pozostałe kwestie miały być normowane w drodze aktów władzy wykonawczej, która w tym celu uzyskała – poza kompetencjami do stanowienia aktów wykonawczych wobec ustaw (art. 21 ust. 1 zdanie trzecie Konstytucji) – upoważnienie do wydawania samoistnych aktów normatywnych (art. 37 ust. 1 Konstytucji). Postanowienia te, odczytywane w oderwaniu od późniejszej praktyki konstytucyjnej, mogłyby sugerować, że poza wypadkami wykonywania ustaw, gdzie kompetencja prawodawcy ma charakter wtórny wobec tego, jak wyczerpująca jest regulacja ustawowa (*domaine résiduel*), istnieje sfera kompetencji wyłącznych władzy wykonawczej, w granicach której ingerencja ustawodawcy jest niedopuszczalna (*domaine propre*). Przyznanie rządowi samoistnej władzy prawodawczej (*pouvoir réglementaire autonome*) było *novum* ustrojowym, gdyż dotąd akty konstytucyjne przyznawały egzekutywie wyłącznie kompetencje do stanowienia aktów wykonawczych do ustaw⁹⁸. W praktyce ustrojowej pożądaną przez ustrojodawcę system rozdziału kompetencji prawodawczych nie utrzymał się, na co zasadniczy wpływ miała doktryna wypracowana przez Radę Stanu w okresie III i IV Republiki i podtrzymana w działalności opiniodawczej i jurysdykcyjnej po 1958 r., a z czasem przyjęta też przez samą Radę Konstytucyjną⁹⁹.

⁹⁷ S. Leroyer, dz. cyt., s. 432.

⁹⁸ Zob. F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 945 i 946.

⁹⁹ Nie znaczy to jednak całkowitego przekreślenia „rewolucji prawnej”, jaka miała miejsce w 1958 r., i prostego powrotu do praktyki ustrojowej III i IV Republiki. Nadal bowiem w mocy pozostają co najmniej trzy nieznanne wcześniej założenia konstytucyjne, mianowicie: 1) zakres kompetencji prawodawczych parlamentu jest wyznaczony przez ustrojodawcę od strony pozytywnej, natomiast pozostałe kwestie wchodzą do zakresu właściwości prawodawczej władzy wykonawczej; 2) istnieje pewna sfera kompetencji prawodawczych zastrzeżonych konstytucyjnie dla rządu; 3) rząd może skorzystać z procedury „deklasacji”

Należy wskazać, że już sama koncepcja rozdziału sfer właściwości między ustawę i akt reglamentacyjny, wpisana do aktu konstytucyjnego w 1958 r., stanowi dorobek judykatury Rady Stanu kształtowany przez ponad pół wieku. W wyroku z dnia 4 maja 1906 r. w sprawie *Babin* Rada Stanu dokonała rozróżnienia między sprawami zastrzeżonymi do uregulowania w ustawie, które w konsekwencji nie mogą być delegowane na rzecz egzekutywy, i sprawami „z natury” należącymi do uprawnień władzy reglamentacyjnej. W art. 6 i 7 ustawy z 1948 r.¹⁰⁰, na mocy których rząd uzyskał szerokie pełnomocnictwa prawodawcze, zawarto na żądanie sekcji administracyjnych Rady Stanu wyliczenie zagadnień określanych jako „sprawy mające ze względu na ich naturę charakter reglamentacyjny” (*matières ayant par nature un caractère réglementaire*), wymagających unormowania w drodze dekretów wydawanych po uzyskaniu opinii Rady Stanu i po rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów. Zasadnicze znaczenie dla późniejszej praktyki stosowania art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1958 r. przez Radę Stanu i Radę Konstytucyjną miała jednak doktryna ujęta w opinii legislacyjnej z 1953 r.¹⁰¹. Rada Stanu wskazała w niej, że ustawodawca korzysta z szerokiej swobody wyznaczania granic kompetencji prawodawczych władzy wykonawczej i „w tym celu może postanowić, że określone sprawy należące do kompetencji władzy ustawodawczej przejdą do kompetencji władzy reglamentacyjnej”, jednakże istnieją sprawy zastrzeżone dla ustawy „albo na mocy Konstytucji, albo przez republikańską tradycję konstytucyjną wynikającą z Preambuły do Konstytucji i Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r.”, na które ustawodawca nie może rozciągnąć kompetencji władzy reglamentacyjnej¹⁰². Innymi słowy, istnieją dwa odrębne źródła kompetencji prawodawczych parlamentu. Jednym z nich jest „Konstytucja” rozumiana jako obowiązujący akt konstytucyjny. Drugie, samodzielne źródło kompetencji stanowi „republikańska tradycja konstytucyjna”, która, zdaniem Rady Stanu, znalazła potwierdzenie w Preambule konstytucyjnej z 1946 r. i Deklaracji z 1789 r. Jak

(art. 37 ust. 2 Konstytucji), pozwalającej „odzyskać” zakres swoich kompetencji prawodawczych, ograniczony na skutek interwencji ustawy (G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 334).

¹⁰⁰ Chodzi o ustawę nr 48-1268 z dnia 17 sierpnia 1948 r. o poprawie sytuacji gospodarczej i finansowej (JORF z 18.08.1948, s. 8082).

¹⁰¹ Chodzi o opinię RS nr 60.497 z dnia 6 lutego 1953 r. Zob. B. Stirn, uwagi do opinii RS nr 60.497, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002, s. 75-79.

¹⁰² Zob. C. Gueydan, dz. cyt., s. 8-17.

pokazuje praktyka orzecznicza Rady Stanu (a później też Rady Konstytucyjnej¹⁰³), tej drugiej podstawy wywodzenia zakresu spraw zastrzeżonych nie uchyla zmiana konstytucji, chyba że ustrojodawca przewidział w postanowieniach konstytucyjnych w sposób wyraźny, że materie należące do domeny ustawy na mocy republikańskiej tradycji konstytucyjnej przechodzą do sfery kompetencyjnej władzy wykonawczej.

Koncepcja republikańskiej tradycji konstytucyjnej jako źródła dekodowania zakresu uprawnień parlamentu zachowała aktualność w warunkach ustrojowych V Republiki mimo zmiany charakteru relacji łączących legislatywę z egzekutywą. Choć w 1958 r. ustrojodawca wprowadził oryginalny z punktu widzenia historii ustroju Francji system podziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny (art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji), wpisujący się w ideę „parlamentaryzmu zracjonalizowanego”, w swojej praktyce orzeczniczej oraz legislacyjnej Rada Stanu podtrzymała klasyczną („republikańską”) koncepcję o wprost proparlamentarnym charakterze¹⁰⁴. „[P]rzedłożyła w pewnym sensie tradycję konstytucyjną nad «rewolucję prawną» z 1958 r.”¹⁰⁵ Będąc „sądem naturalnie właściwym” do kontroli aktu władzy administracyjnej *sensu largo*, narzuciła swoje stanowisko egzekutywie, co znalazło wyraz w zasadzie podporządkowania samoistnych aktów reglamentacyjnych, o których mowa w art. 37 ust. 1 Konstytucji, ustawie oraz zasadom ogólnym prawa¹⁰⁶. Orzecznictwo Rady Stanu (które następnie podzieliła Rada Konstytucyjna), uznające że ingerencja ustawodawcy w materię aktu reglamentacyjnego nie rodzi samo w sobie niekonstytucyjności ustawy, doprowadziło do „neutralizacji” środka racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów¹⁰⁷.

Podobnie jak Rada Konstytucyjna, Rada Stanu uznaje, że kompetencja ustawodawcy może wynikać też z innych postanowień konstytucyjnych niż art. 34

¹⁰³ Rada Konstytucyjna „otworzyła” katalog spraw zastrzeżonych dla ustawodawcy przez art. 34 Konstytucji, włączając do niego sprawy wskazane w innych przepisach części artykułowanej Konstytucji z 1958 r., a także sprawy, o których mowa w Preambule z 1946 r. oraz Deklaracji z 1789 r.

¹⁰⁴ Zob. M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 905-907; S. Leroyer, dz. cyt., s. 429. Na temat wykładni „przyjaznej ustawodawcy” w orzecznictwie Rady Stanu zob. szerzej C. Gueydan, dz. cyt., s. 21-44.

¹⁰⁵ C. Gueydan, dz. cyt., s. 36.

¹⁰⁶ G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 334.

¹⁰⁷ S. Leroyer, dz. cyt., s. 442.

Konstytucji z 1958 r.¹⁰⁸ Dla oceny legalności (konstytucyjności) zaskarżonego aktu reglamentacyjnego nie ma także znaczenia to, czy art. 34 Konstytucji powierza ustawodawcy ustanowienie „norm” (*règles*), czy jedynie „podstawowych zasad” (*principes fondamentaux*) stanowiących trzon regulacji. Takie rozróżnienie nie ma bowiem, w świetle orzecznictwa, wpływu na zakres kompetencji organów władzy wykonawczej (premiera) do stanowienia aktów wykonawczych do ustaw¹⁰⁹. Kompetencje te ograniczają się do ustanowienia „rozwiązań uzupełniających” (*prescriptions complémentaires*)¹¹⁰. Nie polegają zatem na unormowaniu określonej dziedziny w sposób zupełny¹¹¹. W postępowaniu sądowoadministracyjnym Rada Stanu bada *a casu ad casum*, czy przepis kwestionowanego aktu reglamentacyjnego „nie dotyczy żadnej sprawy (*matières*) ani żadnej zasady podstawowej (*principes fondamentaux*) należących do domeny ustawy” na mocy art. 34 Konstytucji¹¹².

Proces systematycznego poszerzania właściwości ustawy łączył się ponadto z procesem rozbudowy doktryny orzeczniczej dotyczącej zasad ogólnych prawa (*principes généraux du droit*), od których wyjątki mogą być ustanowione, zdaniem Rady Stanu, jedynie w ustawie¹¹³. Katalog zasad nie przestał się powiększać po 1958 r. Nie wszystkie zasady ogólne prawa, „odkryte” w judykaturze, dają się powiązać z wyliczeniem spraw zastrzeżonych dla ustawy, jaki jest ujęty w art. 34

¹⁰⁸ Rada Stanu przyjmuje, że „o ile art. 37 Konstytucji stanowi, że «sprawy inne niż te, które należą do domeny ustawy, mają charakter reglamentacyjny», o tyle domena ta [tj. domena ustawy] jest wyznaczona nie tylko przez art. 34, lecz również przez inne postanowienia Konstytucji, a w szczególności – w odniesieniu do terytoriów zamorskich – przez jej art. 72 i 74” (opinia RS z dnia 28 lipca 1995 r. wydana na wniosek Trybunału Administracyjnego w Numei w postępowaniu w sprawie *Société SDG*, nr 168607).

¹⁰⁹ C. Gueydan, dz. cyt., s. 31. W ten sposób – jak zauważa R. Chapus – „dualizm art. 34 [Konstytucji] jest tylko pozorem. Rzeczywistością prawną jest jego jedność (*unité*)” (R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 69).

¹¹⁰ Wyrok ZO RS z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales* (nr 255136). Rada Stanu jednocześnie stwierdziła w tej sprawie, że „skoro władza reglamentacyjna jest właściwa do ustanowienia pewnych reguł wykonywania danego zawodu, jest ona także właściwa do określenia sankcji administracyjnych, które – z uwagi na ich przedmiot i charakter – będą w związku z tą reglamentacją”.

¹¹¹ Innymi słowy, należy rozróżnić dziedziny „częściowo” należące do materii reglamentacyjnych, w ramach których ustawodawca ustanawia „normy” lub „zasady podstawowe”, natomiast rząd uzupełnia je o rozwiązania szczegółowe, oraz dziedziny „całkowicie” należące do władzy reglamentacyjnej, w ramach których uprawnienia prawodawcze rządu są wykonywane w sposób samoistny. Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 69 i 70.

¹¹² Wyroki RS: z dnia 21 lutego 1968 r. w sprawie *Ordre des avocats près la Cour d'Appel de Paris* (nr 68615); z dnia 8 października 1971 r. w sprawie *SA Librairie François Maspero* (nr 77575 i 77576). Zob. też wyroki ZO RS: z dnia 3 lutego 1967 r. w sprawie *Confédération nationale des vignerons du Midi* (nr 62045); z dnia 13 marca 1981 r. w sprawie *Ordre des avocats à la Cour d'Appel de Paris* (nr 10486 i 10490).

¹¹³ Zob. wyroki ZO RS: z dnia 7 lutego 1958 r. w sprawie *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes lièges d'Algérie* (nr 39269); z dnia 4 października 1974 r. w sprawie *David* (nr 88930).

Konstytucji¹¹⁴. W drodze orzecznictwa Rady Stanu „Konstytucja została rozbudowana o drugi art. 34, zawierający listę, tym razem nie spraw, lecz zasad”, których granice realizacji (ograniczenia i wyjątki) określać ma ustawa¹¹⁵. Wymaganie zachowania formy ustawy dla wprowadzenia wyjątku od zasady ogólnej prawa otwiera ustawodawcy drogę do ingerencji w dziedziny należące „ze względu na ich naturę” do domeny władzy reglamentacyjnej¹¹⁶.

Podtrzymanie przez Radę Stanu po 1958 r. „republikańskiej tradycji konstytucyjnej” oznaczało również w praktyce przekreślenie formalnie wyrażonej w art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji koncepcji horyzontalnego rozdzielenia materii prawodawczej między ustawę i samoistny akt reglamentacyjny¹¹⁷. Na skutek orzecznictwa granice między art. 34 i art. 37 ust. 1 Konstytucji stały się „przemakalne”¹¹⁸. Jednocześnie jednak każdy akt prawodawczy wydany przez egzekutywę, niezależnie od podstawy i trybu jego przyjęcia, musi być zgodny nie tylko z Konstytucją, aktami prawa międzynarodowego i ogólnymi zasadami prawa, lecz także z ustawami, nawet jeśli ustawy normują zagadnienia należące „ze względu na ich charakter” do materii reglamentacyjnej. Nie ma znaczenia, czy dekret jest aktem wykonawczym czy samoistnym¹¹⁹. Opierając się na

¹¹⁴ O ile ze sprawami wymienionymi w art. 34 Konstytucji można byłoby powiązać takie zasady, jak zasada wolności handlu i przemysłu (zob. wyrok ZO RS z dnia 13 maja 1983 r. w sprawie *Société René Moline*, nr 37030), zasada równego dostępu do zatrudnienia w administracji publicznej (zob. wyrok ZO RS z dnia 28 maj 1954 r. w sprawie *Barrel*) czy zasady ogólne prawa pracy (zob. wyrok ZO RS z dnia 1 lipca 1988 r. w sprawie *Billard i Volle*, nr 66405), o tyle m.in. zasada bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok ZO RS z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie *Société KPMG*, nr 288460) czy ogólny nakaz poszanowania prawa do obrony (zob. wyrok RS z dnia 5 maja 1944 r. w sprawie *Trompier-Gravier*, nr 69751) nie mieszczą się w art. 34 Konstytucji.

¹¹⁵ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 120.

¹¹⁶ C. Gueydan, dz. cyt., s. 29. Autor wskazuje przede wszystkim na wymóg ustawowego ograniczenia w korzystaniu z wynikających z ogólnych zasad prawa (np. prawo do obrony) gwarancji proceduralnych w postępowaniach cywilnym i administracyjnym, które – jako niewymienione w art. 34 Konstytucji – objęte są kompetencją władzy reglamentacyjnej. Rada Stanu stoi zasadniczo na stanowisku, że „z postanowień art. 34 i art. 37 Konstytucji, odczytywanych łącznie, wynika, że to do władzy reglamentacyjnej należy stanowienie norm proceduralnych innych niż [normy] dotyczące procedury karnej” (wyrok z dnia 3 grudnia 1969 r., nr 74936).

¹¹⁷ W toku prac przygotowawczych do Konstytucji z 1958 r. Rada Stanu negatywnie odniosła się do propozycji powierzenia władzy wykonawczej samodzielnych kompetencji prawodawczych i odejścia od „republikańskiej” koncepcji. Zob. uwagi S. Leroyer, dz. cyt., s. 320-345.

¹¹⁸ J.-P. Camby, *34/37 des frontières perméables*, RDP z 2002, nr 1-2, s. 280-297.

¹¹⁹ W doktrynie wskazuje się zresztą, że praktyka ustrojowa ukształtowana w drodze orzecznictwa obu sądów konstytucyjnych (Rady Konstytucyjnej i Rady Stanu) doprowadziła do zatarcia różnicy między kategorią aktów reglamentacyjnych wykonawczych oraz kategorią aktów reglamentacyjnych samoistnych. Zdaniem L. Favoreu i Th.S. Renoux, „[w] rzeczywistości sposób wykładni art. 21 i 37 Konstytucji przyjęty przez Radę Konstytucyjną i Radę Stanu potwierdza jedność władzy reglamentacyjnej (*l'unité du pouvoir réglementaire*), z której korzysta premier; nie ma podstaw do wyróżniania samoistnej władzy

„republikańskiej tradycji ustrojowej”, i wbrew założeniom przyjętym w 1958 r., Rada Stanu przywróciła tym samym model relacji między legislatywą i egzekutywą, w którym parlament wyznacza zakres kompetencji prawodawczych władzy wykonawczej¹²⁰. Przepisy ustawowe, niezależnie od tego, czy dotyczą spraw konstytucyjnie zastrzeżonych dla ustawy, czy też normują sprawy należące „ze względu na ich charakter” do materii reglamentacyjnej, nie mogą być zmieniane na mocy dekretu rządowego do czasu, kiedy Rada Konstytucyjna orzeknie na wniosek premiera (w procedurze „deklasacji” opisanej w art. 37 ust. 2 Konstytucji), że są one w istocie przepisami reglamentacyjnymi¹²¹. Ponadto parlament może przyjąć *ex post* w ustawie, że przepisy dekretu będą odtąd traktowane i stosowane jak przepisy mające charakter ustawodawczy (*ayant caractère d'un texte de forme législative*), co będzie skutkować uszczupleniem władzy prawodawczej rządu oraz spowoduje, że rząd utraci kompetencję do ich zmiany do czasu ich „deklasacji” przez Radę Konstytucyjną. Tylko decyzja Rady Konstytucyjnej może bowiem

reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire autonome*), pochodnej władzy reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire dérivé*), terytorialnej władzy reglamentacyjnej czy władzy reglamentacyjnej niezależnych organów administracji, podlegających różnym reżimom prawnym” (ciż, dz. cyt., s. 53 i 54; zob. również L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 213-216). Rada Konstytucyjna nigdy zresztą nie dokonała rozróżnienia między samoistnym aktem reglamentacyjnym i aktem reglamentacyjnym wykonawczym (zob. F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 946). Z kolei w świetle orzecznictwa Rady Stanu nie ma przeszkód ku temu, żeby organ prawodawstwa rządowego zamieścił wśród przepisów wydawanych w celu wykonania ustawy przepisy regulujące sprawy należące do sfery autonomicznej władzy reglamentacyjnej egzekutywy. Zob. wyrok RS z dnia 8 lutego 1985 r. w sprawie *Association des centres distributeurs Édouard Leclerc* (nr 47810): „nawet jeśli ustawa z dnia 10 sierpnia 1981 r. ustanowiła wyłącznie system kar cywilnych (*sanctions civiles*) za naruszenie jej postanowień, premier mógł w zgodzie z prawem, na mocy jego samoistnej władzy reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire autonome*), ustanowić tytułem uzupełnienia kary wykroczeniowe (*sanctions contraventionnelles*), należące w każdym razie do jego kompetencji wyłącznych”. Z tych względów „zarzut oparty na tym, że premier miałby przekroczyć kompetencje do wykonania ustawy, jakie mu są powierzone przez art. 21 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r., może tylko być oddalony”.

¹²⁰ S. Leroyer, dz. cyt., s. 441.

¹²¹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Dautan* (nr 74140), w świetle którego dekret „nie mógł w sposób zgodny z prawem zmienić postanowień zawartych w ustawie (...), które zostały uchwalone po wejściu w życie Konstytucji i nie zostały uznane przez Radę Konstytucyjną za [postanowienia] mające charakter reglamentacyjny”. Zob. również wyrok RS z dnia 20 lutego 1985 r. w sprawie *Morel* (nr 48511): „ustawa tak, uchwalona po wejściu w życie Konstytucji z dnia 4 października 1958 r., potwierdziła w ten sposób terminy zawite [na złożenie wniosku o uznanie za osobę deportowaną ze względu na działalność w ruchu oporu] wynikające z przywołanych ustaw; (...) że przez to te terminy zawite mogły być w zgodzie z prawem uchylone na mocy dekretu przyjętego na podstawie art. 37 Konstytucji jedynie pod warunkiem, że Rada Konstytucyjna uznała – na mocy ustępu 2 tego artykułu – że postanowienia art. 66 ustawy z dnia 27 grudnia 1968 r. miały charakter reglamentacyjny; (...) wobec braku takiej decyzji [Rady Konstytucyjnej], dekret (...) nie mógł legalnie zadecydować o tym, że wnioski o uznanie za osobę deportowaną ze względu na działalność w ruchu oporu będą dopuszczalne bez wymagania zachowania terminu”.

w takim wypadku obalić decyzję parlamentu¹²². Ingerencja egzekutywy, która naruszałaby rozdział materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny, spotka się z negatywnym wyrokiem sądu administracyjnego. Jeśli „przedmiot” lub „skutek” aktu reglamentacyjnego miałyby polegać na zmianie sposobu unormowania określonego zagadnienia, jaki przyjął parlament¹²³, taki akt obarczony byłby wadą kompetencyjną (*vice d'incompétence*)¹²⁴, co sąd stwierdza z urzędu (*moyen d'ordre public*). Rząd nie może ustanowić w sposób samoistny wyjątków od regulacji ustawowej¹²⁵. Uregulowanie w dekrete kwestii należących do materii ustawowej stanowi samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności dekretu. Taki zabieg uniknie negatywnego wyroku Rady Stanu wyłącznie wtedy, gdy będzie przeprowadzony na mocy upoważnienia ustawowego, które będzie rzeczywistym źródłem naruszenia konstytucyjnych reguł rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny. Kontrola

¹²² Zob. np. wyrok RS z dnia 6 lutego 1981 r. w sprawie *Michel Z.* (nr 14923): „przepis ustawowy wywołał skutek polegający na przyznaniu dekretowi (...) charakteru aktu mającego formę ustawodawczą, który – zgodnie z przywołanymi postanowieniami art. 37 ust. 2 Konstytucji – mógł być zmieniony na mocy dekretu tylko, jeśli Rada Konstytucyjna orzekłaby, że ma on charakter reglamentacyjny”. Należy przy tym zaznaczyć, że orzeczenie o tym, że konkretne przepisy zawarte w ustawie mają charakter reglamentacyjny, nie jest równoznaczne z orzeczeniem o ich niekonstytucyjności i nie rodzi skutku derogacyjnego. Fakt uregulowania w przepisach ustawowych spraw wykraczających poza zakres materii zastrzeżonej dla ustawy nie stanowi *eo ipso* podstawy do orzeczenia niekonstytucyjności tych przepisów w trybie art. 61 Konstytucji.

¹²³ Jak wynika z orzecznictwa administracyjnego, „ani przedmiotem, ani skutkiem” aktu reglamentacyjnego nie może być naruszenie domeny ustawy (zob. wyroki RS: z dnia 24 marca 1972 r. w sprawie *Chambres départementales d'agriculture*, nr 79283; ZO z dnia 12 października 1979 r. w sprawie *Rassemblement des nouveaux avocats de France*, nr 01875; z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Ordre des avocats du barreau du Mans*, nr 205136). Jak zauważa C. Gueydan, Rada Stanu kumulatywnie bada oba kryteria, uznając zarzutu naruszenia domeny ustawowej przez organ władzy administracyjnej za nieuzasadniony tylko wówczas, kiedy żadne z kryteriów nie zostało wykazane (C. Gueydan, dz. cyt., s. 32-34).

¹²⁴ Zob. np. wyroki RS: z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie *Société Segame* (nr 279321) i z dnia 27 września 2006 r. w sprawie *Sociétés SANEF, APRR i ASF* (nr 290716).

¹²⁵ W kwestii tej Rada Stanu wskazała jednak na pewne wyjątki. Ingerencja taka jest dopuszczalna, gdy akt reglamentacyjny: 1) uchyla lub zmienia akt reglamentacyjny wydany przed wejściem w życie Konstytucji z 1958 r., regulujący sprawy, które przed 1958 r. objęte były kompetencją prawodawczą rządu a po 1958 r. włączone zostały do domeny ustawy (zob. wyrok ZO RS z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Vedel*, nr 132183); 2) dotyczyć ma spraw należących przed 1958 r. do materii ustawowej, w wypadku których rząd upoważniony został jednak do ich unormowania na podstawie upoważnień przedkonstytucyjnych, nawet jeśli po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. sprawa wymagałaby unormowania ustawowego (np. wyrok RS z dnia 29 kwietnia 1981 r. w sprawie *Ordre des architectes*, nr 12851); 3) ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną domenę ustawy na mocy upoważnienia zawartego w ustawie uchwalonej po 1958 r., która stanowi „ekran” uniemożliwiający bezpośrednią kontrolę aktu reglamentacyjnego w świetle art. 34 Konstytucji (np. wyrok RS z dnia 2 stycznia 1983 r. w sprawie *Union des transports publics urbains et régionaux*, nr 34027, w którym Rada Stanu stwierdziła, że „zarzut oparty przez skarżącą Unię na tym, że art. 5-14 dekretu... są niezgodne z art. 34 i art. 72 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r., który w sposób konieczny wymagałby oceny przez sąd administracyjny zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy z dnia 19 czerwca 1979 r. [tj. przepisu upoważniającej], nie należy do tych [zarzutów], które mogą być skutecznie podnoszone przed sądem administracyjnym”). Zob. szerzej C. Gueydan, dz. cyt., s. 54-57.

upoważnienia – w świetle teorii ekranu ustawodawczego – nie należy do Rady Stanu¹²⁶.

Podczas wykonywania zadań jurysdykcyjnych i opiniodawczych Rada Stanu czuwa również nad prawidłowym sposobem realizacji przez organy egzekutywy upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych o charakterze generalnym i indywidualnym. Upoważnienie wynika bezpośrednio z art. 21 ust. 1 Konstytucji albo z ustawy lub aktu reglamentacyjnego o wyższej mocy prawnej. Rada Stanu bada, czy akt wykonawczy rzeczywiście ogranicza się do doprecyzowania rozwiązań ustawowych i nie prowadzi do ich zniekształcenia¹²⁷. Należy jednak zastrzec, że orzecznictwo administracyjne szeroko rozumie pojęcie „wykonywania ustaw” – zasadnicze znaczenie ma to, czy rząd zapewnił „skuteczność” (*effet utile*) ustawy, nie zaś to czy sztywno trzymał się zakresu przedmiotowego upoważnienia i wytycznych¹²⁸. Podstawą negatywnego dla rządu orzeczenia może być ponadto zarówno zaniechanie wydania aktu, jak również subdelegacja kompetencji na inny organ¹²⁹. Rząd ma obowiązek ustanowienia środków koniecznych do zapewnienia wykonania ustawy (lub dekretu) w rozsądnym terminie (*délai raisonnable*), chyba że przepis upoważniający stanowi inaczej¹³⁰. Rada Stanu może orzec o uchyleniu,

¹²⁶ Zob. wyrok ZO RS z dnia 9 lipca 1971 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre des pharmaciens* (nr 76922): „wobec braku – w dacie, w jakiej wydany został dekret – jakiegokolwiek przepisu ustawowego, które by do tego upoważniał, rząd nie mógł w drodze dekretu wprowadzić wyjątku od przepisów o charakterze ustawodawczym”.

¹²⁷ Zob. np. wyrok RS z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Sieur X.* (nr 71374). Rada Stanu oddaliła skargę na dekret wykonawczy, gdyż uznała, że dekret ten, „nie prowadząc do zniekształcenia (*dénaturer*) przewidzianych przez ustawę warunków uzyskania prawa do świadczeń, ograniczył się do sprecyzowania (*préciser*) tych warunków”.

¹²⁸ Zob. uwagi S. Leroyer, dz. cyt., s. 443 i 444. Nawet jeśli rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu zdają się wykraczać poza to, co zostało przewidziane w ustawie, Rada Stanu bada, czy rozwiązania te są konieczne dla realizacji przepisów ustawowych oraz odmawia podważenia tych rozwiązań, których celem jest zapewnienie skuteczności ustawy.

¹²⁹ Zob. np. wyrok RS z dnia 5 grudnia 1975 r. w sprawie *Delcros* (nr 98806). W sprawie tej ustawa z 1928 r. upoważniała właściwego ministra do ustalenia wysokości i zasad pobierania składek przekazywanych kasom (osobom prawa prywatnego) odpowiedzialnym za wypłatę emerytur i zasiłków pilotom, osobom szkolącym się na pilotów, wdowom i ich dzieciom, a także zasad gospodarowania tymi środkami. Rada Stanu uznała, że o ile, wykonując to upoważnienie, minister może zasięgać każdej opinii, której uzyskanie uzna za zasadne, w tym opinii zgromadzenia członków zainteresowanej kasy, o tyle żaden przepis reglamentacyjny nie upoważniał go do powierzenia zgromadzeniu członków kasy – nawet przy zastrzeżeniu sobie prawa do zatwierdzenia jej uchwały – kompetencji do ustalenia za niego zasad rozłożenia składek między pilotów czynnych i emerytowanych.

¹³⁰ Wymóg „rozsądnego terminu” wyrażony wprost w wyrokach RS z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawach *Soulat* (nr 97033) i *Denis X.* (nr 99339). Jednak po raz pierwszy Rada Stanu stwierdziła niezgodność z prawem bezczynności egzekutywy w wydaniu dekretu wykonawczego do ordonansu ustawodawczego już w wyroku z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawie *Kevers-Paskalis*. W sprawie tej zwłoka z wydaniem dekretu wykonawczego sięgnęła 12 lat. Zob. też wyrok RS z dnia 3 października 1979 r. w sprawie *Aguessy*

wynikającej z beczynności organu, dorozumianej decyzji organu władzy reglamentacyjnej o odmowie ustanowienia środków wykonawczych¹³¹ i nałożyć jednocześnie na ten organ nakaz podjęcia w określonym terminie, pod groźbą grzywny¹³², środków koniecznych do wykonania ustawy¹³³. Analogicznie do Rady Konstytucyjnej, która bada, czy ustawodawca w pełnym zakresie zrealizował kompetencję do unormowania określonego zagadnienia, nie „pomijając” fragmentu

(nr 10309): „nawet jeśli akty te [ustawa i dekret wykonawczy dotyczące uznawania dyplomów uzyskanych zagranicą] nie zawierały przepisu, który wyznaczałby administracji termin na podjęcie działań w celu ich wykonania, sekretarz stanu ds. uniwersytetów nie mógł odroczyć wprowadzenia w życie środków przewidzianych w tych aktach o ponad 5 lat, licząc od dnia ich opublikowania, i w ten sposób pozbawić jest – w sposób nielegalny – wszelkiego znaczenia”. Zob. też uwagi R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 685-688.

¹³¹ Zob. wyrok z dnia 8 czerwca 1994 r. w sprawie *Syndicat des services publics parisiens C.F.D.T.* (nr 123291). Rada Stanu, przypominawszy o obowiązku wydania środków wykonawczych w „rozsądnym terminie”, uchyliła dorozumianą decyzję premiera z września 1990 r. o odmowie wydania – na wniosek związku zawodowego z maja 1990 r. – dekretu wykonawczego do przepisu upoważniającego uchwalonego w styczniu 1984 r. i zmienionego w lipcu 1987 r.

¹³² Zgodnie z art. L. 911-1 KoSA, jeśli orzeczenie sądu administracyjnego wymaga, aby osoba prawna prawa publicznego albo podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono wykonywanie zadań publicznych, podjęły określone środki o charakterze wykonawczym, sąd na wniosek strony określa w orzeczeniu charakter tego środka oraz wyznacza, w razie konieczności, termin na jego wykonanie (*injonction*). Zgodnie z art. L. 911-3 KoSA na wniosek strony sąd może w tym samym orzeczeniu skierować do organu nakaz podjęcia środków pod groźbą grzywny (*astreinte*), określając dzień, od którego orzeczenie w zakresie grzywny staje się wykonalne.

¹³³ Zob. wyrok z dnia 28 lipca 2000 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 20424), w którym Rada Stanu przypominała, że: „na mocy art. 21 Konstytucji premier «zapewnia wykonanie ustaw» oraz «sprawuje władzę reglamentacyjną» z zastrzeżeniem kompetencji powierzonych Prezydentowi Republiki przez art. 13 Konstytucji w odniesieniu do dekretów rozpatrywanych na posiedzeniu Rady Ministrów; że sprawowanie władzy reglamentacyjnej wiąże się nie tylko z prawem, lecz także z obowiązkiem podjęcia w rozsądnym terminie środków, jakie w sposób konieczny implikuje stosowanie ustawy – z wyłączeniem wypadków, kiedy poszanowanie zobowiązań międzynarodowych Francji stanowiłoby ku temu przeszkodę”. W sprawie tej Rada Stanu uchyliła dorozumianą decyzję premiera o odmowie wydania dekretu i nakazała wydanie, pod groźbą grzywny, takiego dekretu w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy. Zob. również postanowienie RS z dnia 24 grudnia 2001 r. w sprawie *Association AIDOP* (nr 240713). Sprawa dotyczyła ponad 2-letniej zwłoki premiera z wydaniem dekretu wykonawczego do ustawy z dnia 27 lipca 1999 r., która uzależniała możliwość dalszego wykonywania zawodu personelu pomocniczego na sali operacyjnej (*aide-opérateur instrumentiste*) od uzyskania do końca 2002 r. potwierdzenia swoich kwalifikacji zawodowych. Dekret, który miał być wydany po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (*décret en Conseil d'État*), określać miał zakres zagadnień obowiązujący na egzaminie kwalifikacyjnym oraz tryb jego przeprowadzania. W dniu 3 lipca 2001 r. stowarzyszenie skierowało do premiera wniosek o wydanie dekretu wykonawczego. W związku z nierozpatrzeniem wniosku, po upływie 2 miesięcy od jego przedstawienia, stowarzyszenie wniosło do Rady Stanu o zawieszenie w trybie przyspieszonym (*référé suspension*) faktycznej decyzji o odmowie wydania dekretu wykonawczego. Żądanie zostało uwzględnione. Rada Stanu zawiesiła dorozumianą decyzję odmowną premiera oraz nakazała ministrowi właściwemu ds. zatrudnienia przedstawić właściwej sekcji administracyjnej Rady Stanu do zaopiniowania, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia otrzymania postanowienia, projektu dekretu zapewniającego wykonanie ustawy. Po upływie terminu budżet państwa miał zostać obciążony grzywną wysokości ponad 150 euro za każdy dzień zwłoki aż do dnia wykonania nakazu (*injection*). W uzasadnieniu postanowienia RS przypominała, że „sprawowanie władzy reglamentacyjnej wiąże się z obowiązkiem podjęcia w rozsądnym terminie środków, które są konieczne dla stosowania ustawy, chyba że zobowiązania międzynarodowe Francji stanowią temu na przeszkodzie; że obowiązek ten ciąży [na organie władzy reglamentacyjnej] tym bardziej w wypadku, gdy (...) ustawodawca nakłada na rząd termin na zapewnienie możliwości stosowania ustawy”.

regulacji, ani nie zrzekając się swojej kompetencji na rzecz egzekutywy (co mogłoby stanowić samodzielną podstawę do wydania orzeczenia o niekonstytucyjności w procedurze prewencyjnej kontroli ustaw), Rada Stanu kontroluje, czy organ egzekutywy, który z mocy Konstytucji, ustawy albo innego aktu reglamentacyjnego zobowiązany jest do unormowania danej sprawy, w pełni wykonał obowiązek. Pominięcie w akcie wykonawczym środków koniecznych do prawidłowego wykonania upoważnienia rodzi wadę kompetencyjną (*incompétence négative*)¹³⁴. Nakaz pełnego wykonania kompetencji prawodawczej dotyczy także aktów ustawodawstwa delegowanego, mianowicie ordonansów. Rada Stanu stoi na stanowisku, że skoro rząd uzyskał od parlamentu na mocy art. 38 Konstytucji upoważnienie do uregulowania określonych spraw należących do materii ustawy, to musi to upoważnienie wykonać w sposób pełny i nie może przekazać tych spraw do unormowania w dekrete¹³⁵.

Organ władzy reglamentacyjnej (co do zasady – premier) ma obowiązek, z własnej inicjatywy lub na żądanie zainteresowanego podmiotu, uchylić przepisy wydane przez siebie aktu reglamentacyjnego, które są dotknięte wadą prawną (niekonstytucyjnością) polegającą na naruszeniu kompetencji ustawodawcy już w chwili wydawania, albo które stały się niezgodne na skutek zmiany okoliczności prawnych lub faktycznych¹³⁶. W wypadku bezczynności, Rada Stanu korzysta

¹³⁴ Zarzut „negatywnej niekompetencji” należy do środków porządku publicznego (*moyen d'ordre public*), które sąd administracyjny ma obowiązek podnieść z urzędu na każdym etapie postępowania. W literaturze zwraca się uwagę, że o ile w wypadku aktów reglamentacyjnych zarzut „negatywnej niekompetencji” kwalifikowany być powinien jako zarzut zmierzający do wykazania naruszenia kompetencji przez organ wydający akt (legalność zewnętrzna), o tyle w wypadku ustawy zarzut niepełnego wykonania kompetencji prawodawczej przez ustawodawcę (pominięcia) upatrywać należy jako wady dotyczącej samej treści aktu (legalność wewnętrzna). Zob. C. Gueydan, dz. cyt., s. 103 i 104.

¹³⁵ Zob. wyrok ZO RS z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins de l'Ain* (nr 188004).

¹³⁶ Zob. wyrok z dnia 10 stycznia 1930 r. w sprawie *Despujol*, w którym Rada Stanu stwierdziła, że jeśli ustana okoliczności, które stanowiły podstawę do wydania aktu reglamentacyjnego, każdy zainteresowany podmiot może żądać od organu zmiany lub uchylecia tego aktu, a w razie odmowy lub bezczynności organu – ma prawo wnieść skargę na nadużycie władzy do sądu administracyjnego. Zob. uwagi do wyroku w sprawie *Despujol*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 257-264. W nowszym orzecznictwie zob. wyrok ZO RS z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie *Compagnie Alitalia* (nr 74052), w którym Rada Stanu stwierdziła, że „organ właściwy, do którego został wniesiony wniosek o uchylenie aktu reglamentacyjnego niezgodnego z prawem, ma obowiązek to uczynić niezależnie od tego, czy akt ten był niezgodny z prawem już w dniu jego podpisania, czy też niezgodność z prawem wynika z okoliczności prawnych lub faktycznych późniejszych w stosunku do tej daty”. Wyrok ten przeciał wątpliwości, jakie narosły w orzecznictwie w odniesieniu do tego, czy administracja ma obowiązek zmienić lub uchylić akt reglamentacyjny niezgodny z prawem od chwili jego wydania, jeśli żądanie w tym zakresie wniesione zostało już po upływie terminu na zaskarżenie aktu przed sądem w drodze skargi na nadużycie władzy. W wyroku w sprawie *Alitalia* Rada Stanu rozstrzygnęła wątpliwość na rzecz obowiązku ciążącego

z możliwości nałożenia na organ obowiązku uchylenia takich przepisów w określonym czasie pod rygorem grzywny.

Z ustrojowego punktu widzenia istotne znaczenie ma kwestia legitymacji do zainicjowania postępowania przed Radą Stanu. Po pierwsze, z uwagi na szeroki zakres skargi na nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*) każdy, kto wykaże interes prawny w uzyskaniu orzeczenia uchylającego akt, może wnieść do sądu administracyjnego skargę na akt indywidualny lub generalny, podnosząc zarzut naruszenia przez władzę administracyjną konstytucyjnych reguł wydawania aktów¹³⁷. Skarżący może przede wszystkim dochodzić stwierdzenia naruszenia art. 34 Konstytucji¹³⁸. Po drugie, w praktyce orzeczniczej Rada Stanu otworzyła parlamentarzystom – z racji sprawowanego mandatu – prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego rządowego aktu reglamentacyjnego (dekretu), który w sposób niekonstytucyjny ingeruje, ich zdaniem, w domenę ustawy, czyli w sferę

na administracji. To stanowisko zostało potwierdzone w późniejszych judykatach. Zob. wyroki RS: ZO z dnia 23 czerwca 1989 r. w sprawie *Bunoz* (nr 101894) – zasadna jest skarga na odmowę uchylenia przez przewodniczącego Francuskiej Federacji Koszykówki przepisów regulaminu Federacji, które od chwili ich wydania naruszały ustawowy zakaz różnicowania graczy z uwagi na narodowość; ZO z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Vedel* (nr 132183) – zasadna jest skarga na odmowę uchylenia przez premiera przepisów dekretu, jakie ustanawiają bariery dla wjazdu obywateli francuskich na terytorium Polinezji, z uwagi na to, że stanowią one nieproporcjonalne ograniczenie wolności poruszania się; z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Grondin* (nr 186949) – zasadna jest skarga na odmowę uchylenia przez ministra okólnika reglamentacyjnego, którego treść jest niezgodna z przepisami ustawy i dekretu wykonawczego; z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie *Association nationale des dirigeants des agences comptables* (nr 246941) – zasadna jest skarga na decyzję premiera o odmowie uchylenia przepisów części reglamentacyjnej kodeksu o zdrowiu publicznym, które naruszają konstytucyjny rozdział materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny, czyli art. 34 i art. 37 Konstytucji. Szerzej na ten temat zob. komentarz do wyroku w sprawie *Compagnie Alitalia*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 644-652, a także R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 689-695.

¹³⁷ M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 900. Zarzut uregulowania w akcie reglamentacyjnym spraw zastrzeżonych dla ustawy może stanowić samodzielną podstawę zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego i orzeczenia przez sąd o jego uchyleniu (zob. np. wyroki RS: ZO z dnia 12 grudnia 1969 r. w sprawie *Duc de Talleyrand*, nr 73969; z dnia 8 października 1971 r. w sprawie *Librairie François Maspero*, nr 77575).

¹³⁸ Zob. w nowszym orzecznictwie wyrok ZO RS z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Collectif national Kiné-France* i *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs* (nr 159904 i 160095). Podmioty zaskarżyły zarządzenie ministerialne zatwierdzające porozumienie ogólnokrajowe ustalające m.in. wzajemne zobowiązania kas (*caisses primaires d'assurance*) oraz osób wykonujących zawód masażysty-kinezyterapeutów. Rada Stanu dostrzegła najpierw to, że postanowienia porozumienia określające górne limity zabiegów, jakie mogą być dokonywane na zasadach przewidzianych w tym porozumieniu, dotyczą podstawowych kwestii z zakresu zabezpieczenia społecznego (*principes fondamentaux de la sécurité sociale*), które zgodnie z art. 34 Konstytucji powinny być regulowane przez ustawę. Uznała, że choć Konstytucja nie zabrania zawierania takich porozumień (pod warunkiem, że wejdą w życie dopiero po ustanowieniu koniecznych rozwiązań w ustawie), o tyle stanowi przeszkodę, by porozumienia takie mogły zostać zatwierdzone na mocy zarządzenia ministra i stanąć w życie, zanim miała miejsce interwencja ustawodawcy. Nawet jeśli później zostały uchwalone konieczne rozwiązania ustawowe, wcześniejsze zarządzenie zatwierdzające podlega uchyleniu jako niezgodne z prawem z powodu naruszenia art. 34 Konstytucji.

kompetencji prawodawczych parlamentu¹³⁹. Tym samym wykreowała – nieprzewidzianą w tekście Konstytucji – procedurę „lustrzaną” wobec procedury opisanej w art. 37 ust. 1 Konstytucji, która umożliwia premierowi dochodzenie przed Radą Konstytucyjną uznania, że przepis zawarty w ustawie ingeruje w domenę spraw należących do kompetencji prawodawczych władzy reglamentacyjnej¹⁴⁰. Rada Stanu dopuściła środek służący analogicznym celom, mianowicie ochronie konstytucyjnego rozdziału materii między ustawę i akt reglamentacyjny, z tym że w tym wypadku to parlamentarzyści – wyjątkowo¹⁴¹ – mogą dochodzić uchylecia aktu władzy wykonawczej ingerującego w sferę kompetencji ustawodawczych z uwagi na potrzebę zapewnienia ochrony uprawnień parlamentu. Tego typu sprawy nie są liczne¹⁴², ponieważ – jak zauważa

¹³⁹ Szerzej V. Bertile, *L'intérêt à agir des parlementaires devant le juge administratif*, RFDC 2006, nr 68, s. 825-836.

¹⁴⁰ C. Gueydan, *Le Conseil d'État, garant du domaine de la loi et du règlement*, Saarbrücken 2013, s. 101.

¹⁴¹ Poza wypadkami, gdy parlamentarzysta działa przed sądem administracyjnym w celu uzyskania uchylecia aktu władzy administracyjnej naruszającego kompetencje parlamentu, z tytułu samego sprawowania mandatu deputowanego lub senatora nie korzysta on z ogólnej legitymacji do wszczęcia postępowania przed Radą Stanu. W wyroku ZO z dnia 20 listopada 1981 r. w sprawie *Donnedieu de Vabres* (nr 24923) Rada Stanu uznała, że skarżący – deputowani do Zgromadzenia Narodowego – nie wykazali interesu, który dawałby im legitymację do żądania uchylecia dekretu o powołaniu J. Donnedieu de Vabres na stanowisko Przewodniczącego Rady ds. Konkurencji (co musiało skutkować uznaniem skargi za niedopuszczalną). W wyroku z dnia 27 lutego 1987 r. w sprawie *Noir* (nr 64347), orzekła, że skarżący, „który działa wyłącznie w charakterze deputowanego”, nie ma interesu dającego mu prawo do zaskarżenia dekretu ministra o udzieleniu upoważnień dyrektorowi generalnemu jednego z departamentów ministerialnych. W wyroku z dnia 24 lutego 1988 r. w sprawie *Bourg de Corveissiat* (nr 72633), uznała z kolei, że skarżący – działający z tytułu posiadanego mandatu deputowanego – nie ma interesu pozwalającego zaskarżyć orzeczenie trybunału administracyjnego o uchyleniu zarządzenia prefekta w sprawie udzielenia licencji na wykonywanie zawodu farmaceuty lekarza zamieszkującego i praktykującego w departamencie, z którego deputowany został wybrany. W wyroku z dnia 10 grudnia 2003 r. (nr 254317), Rada Stanu odmówiła deputowanemu legitymacji do zaskarżenia dekretu prezydenta o powołaniu prefekta. Podobnie, w wyroku z dnia 25 maja 2005 r. (nr 260926), Rada Stanu uznała, że fakt sprawowania mandatu członka Parlamentu Europejskiego nie daje prawa do kwestionowania zarządzenia ministra o ochronie informacji dotyczących bezpieczeństwa państwa w dziedzinie energii atomowej. W niektórych wypadkach Rada Stanu bada, czy parlamentarzysta, który wniósł skargę lub domaga się dopuszczenia jako interwenient, może być uznany za beneficjenta usług publicznych. Na przykład, w wyroku z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie *Borvo* (nr 324233) uznała, że skargą parlamentarzysty – „jako użytkowników usług publicznych w zakresie telewizji” (*en leur qualité d'utilisateurs du service public de la télévision*) – mają interes prawny umożliwiający im zaskarżenie instrukcji ministra ds. kultury i mediów, adresowanej do dyrektora generalnego „Frances Télévisions” w sprawie ograniczeń w emisji reklam.

¹⁴² Tak *implicite* w wyrokach Zgromadzenia Ogólnego: z dnia 7 października 1977 r. w sprawie *Nungesser* (nr 05064), w którym Rada Stanu rozpatrzyła merytorycznie skargę złożoną przez deputowanego na dekret premiera w sprawie środków zapobiegających wściekliznie, nie rozstrzygając wprost o zdolności skargowej skarżącego, oraz z dnia 24 listopada 1978 r. w sprawie *Schwartz* i in. (nr 04546 i 04565), w którym Rada Stanu rozpatrzyła merytorycznie zarzut naruszenia przez dekret m.in. art. 34 Konstytucji, podniesiony w skardze m.in. przez deputowanego. W wyroku z dnia 23 lipca 2004 r. (nr 270272) Rada Stanu odrzuciła skargi wniesione przez dwóch parlamentarzystów – działających „w charakterze deputowanych” (*en leur qualité de députés*) – nie ze względu na brak legitymacji skarżących, lecz ze względu na niewłaściwość przedmiotową Rady Stanu do kontroli legalności wyboru członków i przewodniczącego komitetu ds. finansów samorządowych (*comité des finances locales*), będącego ciałem reprezentującym jednostki

F. Luchaire'a – „parlamentarzyści z trudem akceptują to, że muszą zwracać się do Rady Stanu z żądaniem rozstrzygnięcia ich sporu z egzekutywą, gdy Rada Stanu nadal jest dla nich ciałem administracyjnym (*corps administratif*)”¹⁴³. Łatwiej zresztą „odzyskać” sferę prawodawstwa „zawłaszczoną” przed rząd, uchwalając ustawę uchylającą lub zmieniającą przepisy aktu reglamentacyjnego. Dlatego próby dochodzenia uchylenia przed Radą Stanu podejmowane są z reguły przez deputowanych z ław opozycji.

2.2. Ochrona samoistnych kompetencji władzy wykonawczej

Ze względu na to, że Rada Stanu nie jest „sądem naturalnie właściwym” do kontroli ustaw (*juge naturel de la loi*), nie należy do niej ocena, czy parlament wkracza w sposób niedopuszczalny w sprawy należące „ze względu na ich charakter” do sfery kompetencji władzy wykonawczej. Przede wszystkim w toku postępowania sądowoadministracyjnego skarżący nie może powoływać się niezgodność ustawy z art. 34 Konstytucji i domagać się, aby orzekając w sprawie, sąd administracyjny uchylił się od stosowania takiej ustawy z uwagi na uchybienie przez parlament konstytucyjnym regułom rozdziału materii prawodawczej. Zasadniczo rola Rady Stanu w tym zakresie zamyka się na etapie opiniowania rządowego projektu ustawy. To wtedy sekcje administracyjne mają obowiązek wskazać projektodawcy na uchybienia polegające na przeładowaniu projektów ustaw postanowieniami regulującymi sprawy należące do materii prawodawstwa

samorządowe wobec państwa w sprawach finansów samorządowych. W wyroku z dnia 29 października 2004 r. w sprawie *Sueur* (nr 269814), merytorycznie rozpoznała skargę senatorów na niekonstytucyjność ordonansu wydanego w trybie art. 38 Konstytucji. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Fédération nationale de la libre pensée* (nr 327663), Rada Stanu dopuściła do merytorycznego rozpoznania jedną ze skarg połączonych do jednego postępowania, wniesioną przez grupę parlamentarzystów, którzy kwestionowali dekret zatwierdzający umowę ze Stolicą Apostolską w sprawie uznawania tytułów naukowych, podnosząc m.in. zarzut, że umowa taka powinna być ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Z kolei zarządzeniem z dnia 26 sierpnia 2016 r. (nr 401472) Rada Stanu rozpatrzyła wniosek złożony przez parlamentarzystów i jednocześnie członków parlamentarnej Komisji Finansów o zawieszenie przez Radę Stanu dekretu premiera w sprawie przesunięć środków budżetowych, mimo że w sprawie tej rząd przedstawił stanowisko, że „fakt sprawowania mandatu parlamentarnego (*qualité de parlementaire*) nie rodzi [po stronie skarżących] interesu, który dawałby zdolność do kwestionowania zaskarżonego dekretu, niemniej skarżący mogą się powołać na fakt pełnienie funkcji członka Komisji Finansów (*qualité de membres de la Commission des finances*)”.

¹⁴³ F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 949.

rządowego¹⁴⁴. Konstytucja przewiduje ponadto, że przepisy o charakterze ustawowym (*textes de forme législatives*)¹⁴⁵ – z wyjątkiem tych, które zostały uchwalone po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. – mogą być zmienione na mocy dekretu wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, jeśli dotyczą spraw, jakie pod rządami Konstytucji należą do domeny prawodawstwa rządowego (art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze)¹⁴⁶. W zakresie przepisów ustawowych przyjętych po 1958 r. kompetencja Rady Konstytucyjnej, przewidziana w art. 37 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji (procedura deklasacji), ograniczyła sferę kompetencyjną „właściwą” Radzie Stanu. Nie znaczy to jednak, że Rada Stanu pozbawiona jest instrumentów służących sądowej ochronie władztwa prawodawczego egzekutywy.

2.2.1. Kontrola decyzji premiera w sprawie wszczęcia procedury deklasacji

Rada Stanu zastrzegła sobie możliwość kontroli prawidłowości zastosowania procedury „deklasacji” określonej w art. 37 ust. 2 Konstytucji¹⁴⁷. W toku postępowania sądowoadministracyjnego skarżący, który kwestionuje legalność aktu reglamentacyjnego, może podnieść zarzut naruszenia art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Wówczas Rada Stanu – niezależnie od tego, że *ex ante* zobowiązana była do wydania opinii w sprawie dopuszczalności zmiany przepisu ustawowego

¹⁴⁴ Zob. M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, s. 900-903; C. Gueydan, dz. cyt., s. 94 i 96.

¹⁴⁵ Pojęcie to obejmuje zatem zarówno ustawy uchwalone przez parlament, jak i inne akty mające moc ustawy, wydane przez inny organ władzy publicznej, „który, z uwagi na różne okoliczności, korzystał z władzy ustawodawczej, i w wykonaniu tej władzy” (F. Luchaire, uwagi do art. 37, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 950). Chodzi o przepisy, które „choć zawarte w ustawie, jedynie na płaszczyźnie formalnej mają charakter ustawowy. Pod względem materialnym chodzi w rzeczywistości o akty podjęte przez władzę wykonawczą, jako że mieszczą się one w domenę aktu reglamentacyjnego” (C. Gueydan, dz. cyt., s. 93).

¹⁴⁶ Mechanizm ten, stanowiący element zespołu przepisów konstytucyjnych regulujących rozdział kompetencji prawodawczych między ustawodawcą i rząd, nie miał odpowiedników w poprzednich aktach konstytucyjnych. Należy jednak zauważyć, że w XIX w. w nauce prawa publicznego formułowano tezę, że akt reglamentacyjny wydany przez organ władzy administracyjnej (wykonawczej) może zmieniać lub uchylać akt ustawodawczy w zakresie, w jakim ten ostatni normuje sprawy należące „z natury” do materii reglamentacyjnej. Stanowisko takie przyjmowała wówczas również Rada Stanu. W doktrynie doby III Republiki uznawano, że decyzja podjęta „w formie ustawodawczej” nie zawsze musi mieć charakter „prawdziwej ustawy” ani wywoływać skutków właściwych dla ustawie (tak np. R. Carré de Malberg; powołując za C. Gueydan, dz. cyt., s. 10). Zob. szerzej J.-L. Mestre, *De l’ancien sur l’article 37, alinéa 2, de la Constitution*, RFDA z 2001, nr 17(2), s. 301-318; tenże, *Encore de l’ancien sur l’article 37, alinéa 2, de la Constitution de 1958*, [w:] *Droit, politique et littérature. Mélanges en l’honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles 2008, s. 123-135.

¹⁴⁷ Szerzej L. Favoreu, *L’interprétation de l’article 37, alinéa 2 de la Constitution par le Conseil d’État*, RFDA z 2000, s. 664-667.

w drodze dekretu – bada *ex post*, czy zmiana dokonana została prawidłowo, w szczególności czy dekret zmieniający nie objął kwestii nienależących do materii reglamentacyjnej¹⁴⁸. Dopuszczalne jest ponadto kwestionowanie przed Radą Stanu zaniechania przez premiera wszczęcia przed Radą Konstytucyjną procedury „deklasacji” przepisów aktu ustawodawczego ingerujących w materię reglamentacyjną. Rada Stanu uznaje, że decyzja organu władzy wykonawczej o tym, czy zainicjować procedurę służącą do „odzyskania” materii, która została „zawłaszczona” przez parlament, nie ma charakteru aktu rządzenia (*acte de gouvernement*), lecz stanowi formę wykonywania władzy reglamentacyjnej, wobec czego podlega kontroli w toku postępowania sądowoadministracyjnego¹⁴⁹. Rada Stanu bada zasadność decyzji odmownej premiera¹⁵⁰. Ocenia najpierw, czy

¹⁴⁸ Zob. np. wyrok z dnia 5 czerwca 1981 r. w sprawie *Association régionale des avocats du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* (nr 12552), w którym Rada Stanu oddaliła zarzut naruszenia art. 34 Konstytucji, uznając, że skoro przepis ustawy z 1924 r. wprowadzającej prawo francuskie na terytorium departamentów Dolnego i Górnego Renu oraz Mozeli – w zakresie, w jakim przewidywał właściwość sądów kantonalnych (*juge cantonal*) w sprawach handlowych, dotyczył kwestii należącej do materii ustawowej, zaś w zakresie, w jakim ustanawiał maksymalną wartość przedmiotu sporów objętych właściwością tych sądów, dotyczył kwestii należącej do materii reglamentacyjnej – rząd mógł uchylić na mocy dekretu wydanego zgodnie z wymaganiami art. 37 ust. 2 Konstytucji górną kwotę wartości przedmiotu sporu ustaloną w przepisie ustawy oraz określić nową wartość. Należy jednakże wskazać, że nie jest dopuszczalne podniesienie przez skarżącego zarzutu, że przepis aktu „o formie ustawowej”, stanowiący podstawę wydania zaskarżonego aktu reglamentacyjnego, naruszył sferę kompetencji prawodawczych władzy wykonawczej, wobec czego przepis ten nie mógł stanowić podstawy wydania zaskarżonego. Rozpatrzenie takiego zarzutu wymagałoby bowiem od sądu administracyjnego oceny konstytucyjności aktu „o formie ustawowej”, do czego Rada Stanu odmawia uznania swojej kognicji. Zob. np. wyrok z dnia 12 maja 1989 r. w sprawie *Syndicat autonome des enseignants de médecine* (nr 65469), w którym Rada Stanu wskazała, że „nie należy do Rady Stanu orzekającej w postępowaniu sądowoadministracyjnym kontrola zgodności z konstytucją tekstów ustawowych (*textes législatifs*); że w związku z tym zarzut oparty na tym, że przepisy (...) ustawy z dnia 31 grudnia 1970 r. miałyby być niezgodne z art. 37 ust. 2 Konstytucji, musi zostać odrzucony (*écarté*)”.

¹⁴⁹ Zob. wyrok z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire i Rassemblement des opposants à la chasse* (nr 164789 i 165122), w którym Rada Stanu stwierdziła wprost, że dorozumiana (wynikająca z bezczynności) „decyzja premiera o odmowie zainicjowania procedury przewidzianej w art. 37 ust. 2 Konstytucji w celu dokonania w drodze dekretu zmiany aktu o formie ustawowej wiąże się z wykonywaniem władzy reglamentacyjnej i ma z tego względu charakter decyzji administracyjnej zaskarżalnej w drodze skargi na przekroczenie kompetencji (*recours pour l'excès de pouvoir*); z tego względu (...) skargi skierowane przeciwko dorozumianym decyzjom, wynikającym z trwającej 4 miesiące bezczynności premiera w sprawie wniosków [skarżących] zmierzających do tego, żeby – pod warunkiem stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną reglamentacyjnego charakteru przepisów ustawy z dnia 15 lipca 1994 r. określającej daty zakończenia polowań na ptactwo migrujące – te postanowienia zostały uchylone i zastąpione przez nowe reguły, podlegają kompetencji sądownictwa administracyjnego”.

¹⁵⁰ Zob. wyroki RS: z dnia 15 marca 2002 r. w sprawie *Fédération nationale des syndicats autonomes FNSA PTT* (nr 225276) oraz z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Ullmann* (nr 228830). W sprawie *Ullmann* Rada Stanu – rozpoznając skargę na zaniechanie podjęcia przez premiera „wszelkich działań, jakie są w jego kompetencji, w celu zmiany postanowień art. 7 ustawy z dnia 12 kwietnia 2000 r.” – uznała, że skoro wskazane przepisy ustawowe, określające zakres dostępu do dokumentów administracyjnych, dotyczą „podstawowych gwarancji przyznanych obywatelom w celu korzystania z wolności publicznych”, a zatem odnoszą się do spraw zastrzeżonych dla ustawy na mocy art. 34 Konstytucji, to „słusznie (*à bon droit*) premier powołał się na ustawowy charakter tych przepisów w celu [uzasadnienia] odmowy zainicjowania procedury przewidzianej w art. 37 ust. 2 Konstytucji”.

przepis ustawowy rzeczywiście normuje zagadnienia o charakterze reglamentacyjnym¹⁵¹, a następnie rozstrzyga, czy zaniechanie skorzystania przez premiera z procedury konstytucyjnej, która ma na celu zapobieżenie ingerencji ustawodawcy w domenę aktu reglamentacyjnego, było uzasadnione. Choć brzmienie art. 37 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji sugeruje, że decyzja o wszczęciu przez premiera postępowania o uznanie przepisu ustawowego za przepis o charakterze reglamentacyjnym jest fakultatywna¹⁵², orzecznictwo Rady Stanu zdaje się wskazywać, że w razie ingerencji parlamentu w sferę kompetencji prawodawczych rządu premier ma obowiązek sięgnąć po instrument przewidziany w tym przepisie oraz poszukiwać ochrony kompetencji prawodawczych przysługujących egzekutywie¹⁵³.

2.2.2. Dziedziny zastrzeżone dla władzy wykonawczej na mocy orzecznictwa Rady Stanu

W drodze orzecznictwa Rada Stanu wypracowała w okresie III Republiki koncepcję dziedzin zastrzeżonych dla władzy wykonawczej, w ramach których organy wydają – „pod kontrolą sądu” (Rady Stanu) – samoistne akty normatywne (reglamentacyjne). Podtrzymała tę koncepcję po wejściu w życie Konstytucji

¹⁵¹ Na tej płaszczyźnie dochodzić może do potencjalnych tarć między Radą Stanu i Radą Konstytucyjną. Nie jest bowiem wykluczona sytuacja, w której najpierw Rada Stanu stwierdzi konieczności zainicjowania przez premiera procedury, o jakiej mowa w art. 37 ust. 2 Konstytucji, ze względu na reglamentacyjny charakter spraw uregulowanych w przepisie ustawowym, a następnie – na wniosek premiera – Rada Konstytucyjna orzeknie, że regulowane sprawy są jednak objęte zastrzeżeniem ustawowym. Z tego powodu część doktryny uznaje, że skoro art. 37 ust. 2 Konstytucji powierza Radzie Konstytucyjnej orzekanie o charakterze reglamentacyjnym przepisów zawartych w ustawie, to Rada Stanu powinna zaniechać dokonywania ocen w tym zakresie w postępowaniu sądowoadministracyjnym (L. Favoreu, *L'interprétation de l'article 37...*, dz. cyt., s. 664). Z drugiej jednak strony możliwość „dwuetapowej” oceny dochodzenia rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny jest wpisana w Konstytucję. Na podstawie art. 39 ust. 2 Konstytucji Rada Stanu najpierw opiniuje rządowy projekt ustaw, który może następnie podlegać kontroli Rady Konstytucyjnej w trybie określonym w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Z „prawa ostatniego słowa” korzysta Rada Konstytucyjna (M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 904).

¹⁵² Zgodnie z art. 37 ust. 2 zdanie drugie: „Te z aktów [w formie ustawowej], które ustanowione zostały po wejściu w życie niniejszej Konstytucji, mogą być zmienione na mocy dekretu dopiero wówczas, gdy Rada Konstytucyjna stwierdzi, że mają charakter reglamentacyjny (...)”. Na fakultatywny charakter procedury wskazywałoby także orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która uznaje, że przepis ustawy ingerujący w materię reglamentacyjną nie jest tylko z tego faktu niekonstytucyjny, skoro rząd ma możliwość zarówno na etapie postępowania legislacyjnego w parlamencie (art. 41 Konstytucji), jak i *ex post* (art. 37 ust. 2 Konstytucji) przeciwdziałać takiemu naruszeniu, lecz z tej możliwości nie korzysta.

¹⁵³ Zob. uwagi M.-L. Gély, uwagi do art. 34, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 904; C. Gueydan, dz. cyt., s. 95-98.

z 1958 r. oraz niejako „obok” postanowień konstytucyjnych rozdzielającym kompetencje prawodawcze między parlamentem i rządem. Doktryna dziedzin zastrzeżonych doczekała się zresztą potwierdzenia w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Niezależnie od bieżącej regulacji konstytucyjnej dotyczącej rozdziału materii prawodawczej egzekutywa zachowuje zatem uprawnienia prawodawcze w zakresie, w jakim wymaga tego realizacja jej podstawowych prerogatyw (*exercice des ses prérogatives essentielles*)¹⁵⁴, jakimi są ochrona porządku publicznego (*police*) oraz zapewnienie właściwej organizacji i funkcjonowania struktur administracyjnych (*service public*)¹⁵⁵. Wobec przyjęcia przez Radę Stanu i Radę Konstytucyjną proparlamentarnej wykładni konstytucyjnych reguł rozdziału materii prawodawczej między ustawę i akt reglamentacyjny, podtrzymanie przez naczelny sąd administracyjny koncepcji dziedzin zastrzeżonych zapobiegło całkowitemu wydrążeniu z treści art. 37 ust. 1 Konstytucji, który miał – w założeniu architektów ustroju V Republiki – zapewniać rządowi szeroką możliwość stanowienia aktów samoistnych.

2.2.2.1. Ochrona porządku publicznego

Kompetencja egzekutywy do stanowienia aktów generalnych (nawet jeśli miałyby mieć charakter samoistny) określających środki niezbędne dla ochrony porządku publicznego (*mesures de police à caractère général*)¹⁵⁶ została po raz pierwszy potwierdzona w wyroku z dnia 8 sierpnia 1919 r. w sprawie *Labonne*. W wyroku tym Rada Stanu uznała, że „do szefa Państwa należy – poza jakimkolwiek upoważnieniem ustawowym oraz na podstawie jego kompetencji własnych (*pouvoirs propres*) – określenie środków porządkowych (*mesures de police*), które mają w każdym wypadku być stosowane na całości terytorium

¹⁵⁴ C. Gueydan, dz. cyt., s. 45.

¹⁵⁵ Jak zauważają G. Vedel i P. Delvolvé, pojęcie „wykonywania ustaw” ma znaczenie szersze, niż zapewnienie wykonania poszczególnych ustaw. „Wynika z niego zadanie bardziej ogólne, jakim jest zapewnienie minimalnych warunków koniecznych dla ciągłości życia narodowego (*minimum des conditions nécessaires à la continuité de la vie nationale*), to znaczy utrzymania porządku publicznego oraz funkcjonowania służb publicznych, a to niezależnie od formalnych postanowień ustawodawcy” (ciż, dz. cyt., t. I, s. 29).

¹⁵⁶ Zob. R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 674-677.

[państwa]”¹⁵⁷. Ta kompetencja przysługuje niezależnie od stanu regulacji konstytucyjnej lub ustawowej¹⁵⁸. Ustawy konstytucyjne z 1875 r. upoważniały prezydenta (jako szefa władzy wykonawczej) jedynie do stanowienia aktów reglamentacyjnych wykonawczych do ustaw¹⁵⁹. Mimo to szef władzy wykonawczej – na mocy „kompetencji własnych” – jest uprawniony, zdaniem Rady Stanu, do ustanowienia samoistnych aktów reglamentacyjnych, podlegających kontroli sądu administracyjnego. Po wejściu w życie Konstytucji IV Republiki organem właściwym do korzystania z tych kompetencji prawodawczych był przewodniczący Rady Ministrów¹⁶⁰.

W literaturze przedmiotu wskazywano, że ukształtowana w okresie III Republiki koncepcja „kompetencji własnych” była środkiem poszerzania zakresu prawodawstwa rządowego kosztem kompetencji parlamentu. Proces ten oznaczał jednocześnie poszerzenie zakresu kognicji samej Rady Stanu jako sądu o wyłącznej właściwości do kontroli legalności aktów władzy wykonawczej. W tym czasie nie istniały mechanizmy kontroli konstytucyjności ustaw, zatem uszczuplenie pola ingerencji parlamentu na rzecz prawodawstwa rządowego *per saldo* służyło wzmocnieniu ochrony wolności i praw. Uzasadnienie takie jednak – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny – straciło znaczenie po 1958 r. w związku z utworzeniem Rady Konstytucyjnej. Należy jednakże zauważyć, że kognicja Rady Konstytucyjnej ma w dalszym ciągu dość wąskie ramy¹⁶¹. Ani ten argument, ani fakt wprowadzenia do Konstytucji przepisu dającego władzy

¹⁵⁷ Zob. uwagi do wyroku w sprawie *Labonne* i orzecznictwa przez niego zapoczątkowanego, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 219-222.

¹⁵⁸ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 675. Teoria kompetencji własnych szefa egzekutywy w zakresie ochrony porządku publicznego jest kreacją orzeczniczą „pozbawioną jakiegokolwiek podstawy ustawowej czy konstytucyjnej” (S. Leroyer, dz. cyt., s. 453.).

¹⁵⁹ W sprawie *Labonne* Rada Stanu oddaliła skargę na niezgodność z prawem dekretu z 1899 r., na mocy którego Prezydent Republiki – do którego należała władza wykonawcza – ustanowił „Kodeks drogowy” określający zasady bezpieczeństwa w komunikacji po drogach publicznych. Dekret został zaskarżony przez kierowcę, wobec którego zastosowana została na podstawie tego Kodeksu sankcja w postaci pozbawienia prawa jazdy. Zarzuty opierały się na twierdzeniu, że żaden przepis ustawowy nie daje prezydentowi upoważnienia do ustanowienia aktu generalnego określającego warunki korzystania z dróg publicznych na całym terytorium kraju.

¹⁶⁰ Zob. wyrok ZO RS z dnia 13 maja 1960 r. w sprawie *Sarl Restaurant Nicolas*, w którym Rada Stanu uznała zgodność z prawem dekretu określającego zasady handlu dziczyzną, wydanego mimo braku podstawy ustawowej. Zob. też S. Leroyer, dz. cyt., s. 450.

¹⁶¹ Rozważania doktryny na tle orzecznictwa zapoczątkowanego wyrokiem w sprawie *Labonne* relacjonuje S. Leroyer, dz. cyt., s. 451 i 452. Należy zauważyć, że kognicja Rady Konstytucyjnej ma w dalszym ciągu dość wąskie ramy, przez co fakt utworzenia tego organu nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia dla odstąpienia od koncepcji „kompetencji własnych” władzy wykonawczej.

regulacyjnej umocowanie do normowania w drodze samoistnych dekretów spraw nienależących do materii ustawowej (art. 37 ust. 1) nie skłoniły Rady Stanu do odstąpienia od koncepcji „kompetencji własnych”. W 1973 r. stwierdziła, że „do premiera należy ustanawianie, na podstawie jego kompetencji własnych, przepisów porządkowych (*mesures de police*) mających zastosowanie na całym terytorium [państwa]”¹⁶². Odnosząc się do treści postanowień konstytucyjnych regulujących zakres materii prawodawczej ustawy i aktu reglamentacyjnego, w 1978 r. Rada Stanu wyjaśniła, że art. 34 Konstytucji nie pozbawił szefa rządu ogólnej kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych (*pouvoirs de police générale*), z jakiej korzystał do tej pory zgodnie z tradycją ustrojową III i IV Republiki¹⁶³. Pogląd ten potwierdziła następnie Rada Konstytucyjna¹⁶⁴. Samoistne akty reglamentacyjne wprowadzające środki ochrony porządku publicznego „są wyrazem kompetencji własnych, jakich premier nie czerpie ani z Konstytucji, ani z ustawy”¹⁶⁵. W warunkach ustrojowych V Republiki teoria kompetencji własnych zachowuje walor pragmatyczny – daje rządowi podstawę do ingerencji w domenę ustawy w wypadku, gdy wystąpią okoliczności zagrażające w sposób poważny

¹⁶² Wyrok RS z dnia 2 maja 1973 r. w sprawie *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris* (nr 81861). Zob. też wyrok z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie *Chaigneau* (nr 94012).

¹⁶³ Zob. wyrok RS z dnia 17 lutego 1978 r. w sprawie *Comité pour léguer l'esprit de la Résistance* (nr 02633): „powierając ustawodawcy kompetencję do stanowienia «norm dotyczących podstawowych gwarancji przyznanych obywatelom w celu umożliwiania im korzystania z wolności publicznych», art. 34 Konstytucji nie pozbawił szefa Rządu uprawnień w zakresie ochrony porządku publicznego, które istniały wcześniej”. W dalszej części tego wyroku Rada Stanu stwierdziła, że „należy zatem do premiera czuwanie, poprzez właściwe środki zapobiegawcze, nad bezpieczeństwem użytkowników dróg publicznych na całym terytorium [kraju]; że z tych względów skarżące stowarzyszenie nie może zasadnie powoływać się na art. 34 Konstytucji w celu wykazania, że (...) zaskarżony dekret z dnia 11 lutego 1976 r. o reklamach i szyldach widocznych z dróg dostępnych dla ruchu publicznego ingeruje w materię, która jest zastrzeżona dla ustawy (...)”. Tak też w wyroku z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Union des chambres syndicales d'affichages et de publicité extérieure* (nr 04605), dotyczącym analogicznego problemu prawnego. Z kolei w wyroku z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Association Auto défense* (nr 20758) Rada Stanu – powtórzywszy tezę, że art. 34 Konstytucji nie pozbawił rządu „kompetencji własnych” do zapewnienia ochrony porządku publicznego – sprecyzowała, że „to do rządu należy podjęcie, na podstawie art. 21 i art. 37 Konstytucji, środków ochrony porządku publicznego (*mesures de police*) mających zastosowanie na całym terytorium [państwa]; że środki te mogą w zgodzie z prawem przewidywać dla wolności użytkowników pewne ograniczenia konieczne dla zachowania bezpieczeństwa na drogach publicznych”, takie jak obowiązek zapięcia pasów bezpieczeństwa. W nowszym orzecznictwie zob. np. wyrok RS z dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société Rapidépannage* 62 (nr 363184), dotyczący „kompetencji własnych” premiera do ustanowienia środków ochrony bezpieczeństwa użytkowników autostrad, ograniczających wolność działalności gospodarczej w zakresie pomocy drogowej przez podporządkowanie takiej działalności konieczności uzyskania koncesji.

¹⁶⁴ W decyzji nr 87-149 L z dnia 20 lutego 1987 r. Rada Konstytucyjna powtórzyła tezę, że „art. 34 Konstytucji nie pozbawił szefa Rządu uprawnień w zakresie ochrony porządku publicznego, z których korzystał dotychczas, na podstawie kompetencji własnych (*pouvoirs propres*) i poza jakimkolwiek upoważnieniem ustawowym (*en dehors de toute habilitation législative*)” – (pkt 7 uzasadnienia). Formuła ta została powtórzona m.in. w decyzji RK nr 2000-434 DC z dnia 20 lipca 2000 r. (pkt 19 uzasadnienia).

¹⁶⁵ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 675.

porządkowi publicznemu a jednocześnie istniejące instrumenty ustawowe okazały się niewystarczające¹⁶⁶. Jak zauważa R. Chapus, „ustanowiona w drodze orzeczniczej, na marginesie Konstytucji, władza premiera w odniesieniu do ochrony porządku publicznego (*pouvoir de police*) nie zna rozróżnienia między materią ustawową oraz reglamentacyjną”¹⁶⁷. Prawodawca rządowy może ustanawiać środki ochrony porządku publicznego niezależnie od tego, czy w świetle Konstytucji objęte są właściwością parlamentu (art. 34 Konstytucji), czy rządu (art. 37 ust. 1 Konstytucji). Takie podejście F. Batailler uzasadnia w ten sposób, że „Konstytucja wymaga, aby państwo funkcjonowało niezależnie od trudności (...). [J]eśli ustawa jest niedostateczna, by uporać się z tymi trudnościami, to władza wykonawcza może, dzięki ogólnemu upoważnieniu, jakie wynika z Konstytucji, zapobiegać wszelkim przyczynom zaburzeń i to nawet za cenę naruszenia ustawodawstwa”¹⁶⁸. Zdaniem S. Leroyer, tym co dla Rady Stanu zdaje się stanowić podwalinę linii orzeczniczej zapoczątkowanej w sprawie *Labonne*, nie jest samo poszanowanie konstytucji ani ustaw, lecz realizacja celu w postaci zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa. „Cel ten osiągany jest za pomocą środków ochrony porządku publicznego, który powinien być przywrócony przez egzekutywę – pod kontrolą sądu administracyjnego – szybciej i skuteczniej niż przez ustawodawcę”¹⁶⁹. Jeśli jednak, w ocenie Rady Stanu, środki przewidziane przez ustawę są wystarczające do zapewnienia porządku publicznego, premier nie ma podstaw do skorzystania z kompetencji własnych, w szczególności jeśli taka ingerencja miałaby powodować wyłączenie albo osłabienie skuteczności środków ustawowych¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Dlatego też nie można utożsamić samoistnych aktów reglamentacyjnych wydanych na mocy „kompetencji własnych” oraz samoistnych aktów reglamentacyjnych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 Konstytucji. Te ostatnie bowiem – co wynika wprost z treści art. 37 ust. 1 Konstytucji – bezwzględnie nie mogą ingerować w materię zastrzeżoną dla ustawy.

¹⁶⁷ R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 677.

¹⁶⁸ F. Batailler, dz. cyt., s. 213.

¹⁶⁹ S. Leroyer, dz. cyt., s. 454.

¹⁷⁰ W wyroku z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie *Le Gac* (nr 300467), jaki zapadł na tle skarg na dekret premiera o zakazie palenia w miejscach publicznych, Rada Stanu wskazała, że art. 34 Konstytucji nie pozbawił premiera kompetencji własnych w zakresie ochrony porządku publicznego, „z których korzystał dotychczas”, w związku czym „do premiera należy, na podstawie art. 21 i art. 37 Konstytucji, podejmowanie środków służących ochronie porządku publicznego (*mesures de police*) mających zastosowanie na całym terytorium [państwa] i uzasadnionych koniecznymi potrzebami porządku publicznego (*nécessités de l'ordre public*), do których należą nakazy ochrony zdrowia publicznego (*impératifs de santé publique*)”. Jeżeli jednak ustawodawca interweniował w tej materii, „na premierze ciąży powinność korzystania z kompetencji

2.2.2.2. Nadzwyczajne upoważnienia rządu w razie wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”

Poza systemem postanowień konstytucyjnych Rada Stanu wykreowała też koncepcję nadzwyczajnych kompetencji egzekutywy w razie wystąpienia „wyjątkowych okoliczności” (*théorie des circonstances exceptionnelles*)¹⁷¹. Teoria ta uzasadnia możliwość poszerzenia przez organ władzy administracyjnej – pod kontrolą sądu administracyjnego (Rady Stanu) – zakresu przysługujących mu kompetencji „o tyle, o ile to konieczne”, oraz podjęcie działań lub wydania aktów adekwatnych i koniecznych z uwagi na okoliczności – z pominięciem ograniczeń wynikających z zasady legalności (rozumianej przede wszystkim jako nakaz poszanowania ustawy). Rada Stanu zdaje się zakładać, że „w wyjątkowych okolicznościach legalność nie może działać w ten sam sposób, jak działa w zwyczajnych okolicznościach”¹⁷². Gdy wystąpią takie „wyjątkowe” okoliczności, organ władzy administracyjnej – w celu ochrony porządku publicznego lub zapewnienia funkcjonowania aparatu administracyjnego – może podjąć środki, do których podjęcia nie ma upoważnienia w ustawie, i których nie mógłby podjąć w normalnych okolicznościach¹⁷³. Umocowania organu idą tak daleko, że pozwalają mu ustanowić normy (mające moc dekretoów) derogujące, czasowo lub trwale, normy o mocy ustawowej. Tezę tę Rada Stanu wyraziła po raz pierwszy w wyroku z dnia 28 czerwca 1918 r. w sprawie *Heyriès*, w którym stwierdziła dopuszczalność

w zakresie ochrony porządku publicznego bez naruszania ustawy ani osłabiania jej skuteczności”. Skoro ustawa wprowadziła ogólny zakaz palenia w miejscach publicznych oraz dopuściła możliwość (lecz nie obowiązek) utworzenia wydzielonych stref palenia, premier może wprowadzić zakaz ustanawiania stref palenia w niektórych miejscach, „o ile taki zakaz jest uzasadniony potrzebą ochrony zdrowia publicznego a także jest proporcjonalny do zakładanych celów”. W sprawie chodziło konkretnie o zakaz ustanawiania stref palenia w gimnazjach i liceach, który miał obejmować zarówno uczniów, jak i nauczycieli. Rada Stanu uznała, że zakaz – prowadzący w istocie do wzmocnienia skuteczności rozwiązań ustawowych – nie stanowił niedopuszczalnej ingerencji w prawa osób, które zostały nim objęte (w tym prawa do dysponowania swoją własnością).

¹⁷¹ Zob. na ten temat F. Batailler, dz. cyt., s. 210-215; G. Braibant, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 242-244; R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 1086-1089; B. Seiller, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. II, s. 218 i 219; J. Waline, dz. cyt., s. 320-323.

¹⁷² G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 503. Jak zauważają autorzy, „ustawy i akty reglamentacyjne są ustanawiane w normalnych czasach, [wobec czego] jeśli ustawodawca lub organ władzy reglamentacyjnej nie przewidzieli nic na wypadek wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, stosowanie norm [tak], jak zostały ustanowione na potrzeby zwyczajnych okoliczności, byłoby w istocie pogwałceniem woli [ustawodawcy i władzy wykonawczej]” (tamże).

¹⁷³ P. Delvolvé, *Le droit administratif...*, dz. cyt., s. 68.

wydania przez prezydenta, w warunkach wojennych, dekretu o odwołaniu urzędnika ze stanowiska w trybie dyscyplinarnym – z wyłączeniem wynikającego z ustawy prawa do zapoznania się z materiałem dowodowym¹⁷⁴. „Wyjątkowych okoliczności” mogą stanowić uzasadnienie – nieprzewidzianego w przepisach ustaw – ograniczenia w korzystaniu z podstawowych wolności i praw (takich jak wolność działalności gospodarczej¹⁷⁵). Chociaż koncepcja ta wypracowana została na tle spraw zawisłych w związku z wydarzeniami z okresu I wojny światowej¹⁷⁶, nie uległa dezaktualizacji ani pod rządami Konstytucji z 1946 r.¹⁷⁷, ani po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r.¹⁷⁸. W tym drugim wypadku nie miało znaczenia dla

¹⁷⁴ Skoro bowiem, jak stwierdziła Rada Stanu, Prezydent Republiki na mocy art. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 25 stycznia 1875 r. stoi na czele administracji francuskiej i to jemu zostało powierzone zapewnienie wykonania ustaw, to też „do niego należy (...) czuwanie nad tym, aby w każdym czasie usługi publiczne (*services publics*) ustanowione przez ustawy i rozporządzenia były w stanie funkcjonować, a także aby utrudnienia wynikające z wojny nie sparaliżowały ich biegu”. Zob. uwagi do wyroku w sprawie *Heyriès* oraz do zapoczątkowanej przez niego linii orzeczniczej dotyczącej „nadzwyczajnych okoliczności”, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 192-199.

¹⁷⁵ Zob. wyrok RS z dnia 28 lutego 1919 r. w sprawie *Dol i Laurent* (nr 61593). Na mocy kolejnych aktów wydanych w 1916 r. prefekt Tulonu ustanowił przepisy porządkowe, zakazujące sprzedaży w barach i kawiarniach alkoholu „pannom będącym zarówno w towarzystwie, jak i bez towarzystwa”, a następnie wstępu tych „panien” do lokali mających koncesję na sprzedaż alkoholu (pod rygorem zamknięcia lokalu), a także dopuszczające prostytucję wyłącznie w wyznaczonym do tego sektorze miast (pod groźbą aresztu i wydalenia z miasta oraz zamknięcia domu publicznego). Środki te zostały zaskarżone przed dwie „eleganckie panny”, które podniosły zarzuty naruszenia wolności osobistej i wolności działalności gospodarczej. Rada Stanu stanęła na stanowisku, że „granice kompetencji w zakresie ochrony porządku publicznego (*pouvoirs de police*), z jakich władza publiczna korzysta [na podstawie ustawy i prawodawstwa miejskiego], nie mogą być te same w okresie pokoju oraz w czasie wojny, kiedy względy obrony narodowej nadają zasadzie ochrony porządku publicznego treść szerszą i wymagają dla zachowania bezpieczeństwa publicznego środków bardziej rygorystycznych”. Do sądu należy ocena *a casu ad casum*, czy środki były konieczne przy uwzględnieniu okoliczności miejsca i czasu, kategorii podmiotów dotkniętych środkami porządkowymi i charakteru zagrożenia, któremu władza publiczna musiała przeciwdziałać. W sprawie *Dol i Laurent* skargi zostały odrzucone, jako że rozkwit prostytucji w mieście, gdzie znajdowała się baza wojskowa dla oddziałów wyjeżdżających i przyjeżdżających z Bliskiego Wschodu, wymagał, zdaniem Rady Stanu, interwencji władz w celu ochrony porządku i zdrowia publicznego. Zob. uwagi do tego wyroku, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 208-210.

¹⁷⁶ Zob. wyrok z dnia 1 sierpnia 1919 r. w sprawie *Vion i Saupiquet*, w którym Rada Stanu uznała możliwość zawieszenia przez organ administracji wojskowej niektórych przepisów Kodeksu handlowego na czas wojny.

¹⁷⁷ Zob. np. wyrok ZO z dnia 7 stycznia 1944 r. w sprawie *Lecocq*, w którym Rada Stanu uznała, że wobec niemożności pokrycia wydatków ze źródeł dochodów gminy przewidzianych przez ustawy, mer, jako szef administracji komunalnej, może tymczasowo ustanowić podatek lokalny w wypadku, gdy rada gminy nie może zebrać się na posiedzenie ani nie można uzyskać zgody prefekta. Podobnie w wyroku ZO z dnia 16 kwietnia 1948 r. w sprawie *Laugier*, w którym Rada Stanu uznała dopuszczalność wydania przez ministra okólnika nakazującego wcielenie do sił zbrojnych Rządu Tymczasowego oficerów nienależących do tych sił w sytuacji, gdy rząd nie był w stanie zebrać się na posiedzenie, by przyjąć stosowny ordonans. Zob. też wyrok z dnia 13 lipca 1956 r. w sprawie *Loison*, w którym Rada Stanu uznała dopuszczalność ustanowienia przez komisarza ds. wojny, na mocy ordonansu, norm dotyczących statusu prawnego oficerów pomimo tego, że kwestie te „ze względu na naturę” należą normalnie do materii zastrzeżonej dla ustawy.

¹⁷⁸ Zob. np. wyrok z dnia 18 maja 1983 r. w sprawie *Rodes* (nr 25308), w którym Rada Stanu orzekła, że z uwagi na „szczególne okoliczności czasu i miejsca”, wiążące się z aktywnością wulkanu La Soufrière, prefekt Gwadelupy – „w interesie porządku publicznego, uwzględniając nagłość i ograniczony zakres obszaru geograficznego” dotkniętego erupcją – mógł samodzielnie wydać zarządzenia o ustanowieniu strefy bezpieczeństwa objętej zakazem lotów i ruchu statków handlowych, a także o całkowitej ewakuacji ludności

praktyki orzeczniczej to, że ustrojodawca V Republiki przyznał prezydentowi specjalne pełnomocnictwa w razie wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 16 ust. 1 Konstytucji, ani że przewidywał możliwości wprowadzenia przez Radę Ministrów stanu oblężenia (*état de siège*), o którym mowa w art. 36 ust. 1 Konstytucji. Zakresy zastosowania art. 16 Konstytucji i teorii „wyjątkowych okoliczności” przecinają się, ale nie pokrywają. Rada Stanu przyjmuje, że wprowadzenie przez prezydenta w życie art. 16 ust. 1 Konstytucji nie musi automatycznie uzasadniać dopuszczalności odstąpienia przed organ władzy administracyjnej, w oparciu o teorię „wyjątkowych okoliczności”, od ogólnych reguł wynikających z zasady legalności¹⁷⁹. Jednocześnie art. 16 ust. 1 Konstytucji stanowić może podstawę dla działania prezydenta, podczas gdy teoria „wyjątkowych okoliczności” odnosi się do wszystkich organów władzy administracyjnej. Koncepcja ta odgrywa rolę narzędzia, które ma pozwolić administracji – pod kontrolą Rady Stanu – na ochronę ogólnie pojętego ładu konstytucyjnego przez podjęcie wszelkich koniecznych środków, niezależnie od środków przewidzianych przez Konstytucję i ustawy. Co więcej, jak wskazuje się w doktrynie, jeśli ustawa stanowi zasadniczo przeszkodę dla zapewnienia pełnej efektywności konstytucji w stosunku do aktów władzy wykonawczej (z uwagi na teorię ekranu ustawodawczego), to w razie wystąpienia „wyjątkowych okoliczności” zasada ta się odwraca: Rada Stanu daje pierwszeństwo środkom administracyjnym, jeśli te dają gwarancję ochrony ładu konstytucyjnego,

z tego obszaru. W wyroku z dnia 3 listopada 1989 r. w sprawie *Galliot* (nr 66118) Rada Stanu uznała, że „wyjątkowe okoliczności”, związane z wybuchem zamieszek na terytorium jednej z gmin Nowej Kaledonii, uzasadniały wydanie przed Prezydenta Republiki dekretu o rozwiązaniu rady miejskiej i ustanowieniu specjalnej delegacji, której zadaniem miało być przywrócenie ciągłości funkcjonowania służb publicznych. Z kolei wyrok z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie *Vankemmel* (nr 194807) zapadł na tle konfliktu między profesorem uniwersytetu będącym jednocześnie czynnym lekarzem na stanowisku szefa oddziału hierarchii ogólnej szpitala w Lille oraz anestezjologami. Rada Stanu ustaliła, że konflikt ten „spowodował paraliż funkcjonowania służby, rodząc tym samym poważne ryzyko dla zdrowia pacjentów”. W tych „wyjątkowych okolicznościach” dyrektor szpitala mógł, w ocenie Rady Stanu, podjąć decyzję o tymczasowym zawieszeniu profesora-szefa oddziału chirurgii ogólnej niezależnie od tego, że przepisy ustawy o statusie profesorów medycyny wykonujących zawód lekarza w placówkach uniwersyteckich przewidywały możliwość zawieszenia tylko na podstawie decyzji ministra i tylko wtedy, gdy wobec lekarzowi zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne (co w tej sprawie nie miało miejsca).

¹⁷⁹ Zob. wyrok ZO RS z dnia 23 października 1964 r. w sprawie *d’Oriano*, który zapadł na tle decyzja prezydenta (wydanej na mocy art. 16 Konstytucji) upoważniającej rząd do skierowania oficerów na przymusowy urlop. Rada Stanu orzekła, że o ile takie upoważnienie samo w sobie nie było niedopuszczalne z uwagi na fakt wprowadzenia w życie art. 16 Konstytucji, o tyle indywidualne decyzje nie mogły być wydane bez umożliwienia oficerom wcześniejszego zapoznania się z aktami spraw, gdyż żadne „wyjątkowe okoliczności” nie uzasadniały odstąpienia od tej ogólnej gwarancji ustawowej.

„usypiając” jednocześnie stosowanie ustawy. W takich okolicznościach istnieje, jak zdaje się przyjmować Rada Stanu, konstytucyjne uzasadnienie dla odstąpienia przez organ władzy wykonawczej od poszanowania przepisów ustawowych z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości życia państwowego (*continuité de la vie nationale*)¹⁸⁰.

2.2.2.3. Organizacja i funkcjonowanie służb publicznych

Do prerogatyw władzy wykonawczej Rada Stanu zalicza ponadto środki związane z organizacją wewnętrzną i warunkami funkcjonowania służb (*services*), „które nie godzą w uprawnienia podmiotów trzecich”¹⁸¹. Akt wydany przez organ egzekutywy, regulujący te zagadnienia, nie jest sprzeczny z prawem nawet, jeśli ma charakter samoistny¹⁸². Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania służb jest jednym z podstawowych obowiązków rządu, od którego wykonania nie zwalnia bezczynność innych władz publicznych, w tym parlamentu. Brak uregulowania choćby w ogólnym zarysie jakiegoś aspektu dotyczącego organizacji lub funkcjonowania służb, ani brak przepisu delegującego jego unormowanie w drodze dekretu, nie uzasadnia uchybienia przez rząd ciężącej na nim powinności. W wyroku z dnia 7 lutego 1936 r. w sprawie *Jamart* Rada Stanu przyjęła, że „nawet jeśli ministrom nie przysługuje na mocy żadnego przepisu ustawowego władza reglamentacyjna, to jednak należy do nich – na tej samej zasadzie, co każdemu szefowi służb (*chef de service*) – ustanowienie środków koniecznych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji będącej pod ich kierownictwem”. W sytuacji, gdy postanowienia konstytucji powierzają ustawodawcy unormowanie określonych kwestii, natomiast ustawodawca tego upoważnienia nie wykonał, to – jak wynika z wyroku Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu z dnia 7 lipca 1950 r. w sprawie *Dehaene* – rząd, działając pod kontrolą sądu (Rady Stanu), musi zagadnienia te uregulować samodzielnie w zakresie,

¹⁸⁰ F. Batailler, dz. cyt., s. 210 i 211.

¹⁸¹ Według formuły użytej przez komisarza rządowego J. Romieu w konkluzjach do wyroku RS z dnia 4 maja 1906 r. w sprawie *Babin* (przywołuję za C. Gueydan, dz. cyt., s. 60).

¹⁸¹ Wyrok RS z dnia 4 maja 1906 r. w sprawie *Babin*.

¹⁸² Zob. na ten temat R. Chapus, *Droit administratif...*, dz. cyt., t. I, s. 677-681; G. Vedel, P. Delvolvé, dz. cyt., t. I, s. 352 i 353.

w jakim jest to konieczne do zachowania prawidłowego funkcjonowania służb administracji, choćby zagadnienia należały do materii ustawowej¹⁸³.

Teza zachowała aktualność po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r.¹⁸⁴, która również nie przewiduje własnych kompetencji prawodawczych ministrów nawet w odniesieniu do kwestii organizacji i funkcjonowania podległych służb. Zdaniem Rady Stanu, „to do rządu należy, na mocy art. 37 Konstytucji, zapewnienie przy użyciu stosownych środków (*mesures appropriées*) organizacji służb publicznych ustanowionych przez ustawodawcę”¹⁸⁵. Do kompetencji ministrów należy w szczególności, „nawet w razie braku podstawy w aktach prawnych” (*même en l'absence de texte*), podjęcie środków koniecznych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania służb uplasowanych pod ich kierownictwem¹⁸⁶. Tytułem przykładu, Minister Sprawiedliwości – Strażnik

¹⁸³ Wyrok ZO RS w sprawie *Dehaene* zapadł na tle strajku funkcjonariuszy biur prefektur. Zgodnie z ustępem 7 Preambuły z 1946 r., prawo do strajku miało być wykonywane „na zasadach określonych przez ustawy, które je regulują”. Z tego wynikało, zdaniem Rady Stanu, że „Zgromadzenie Konstytucyjne powierzyło ustawodawcy dokonanie koniecznego wyważenia (*conciliation*) między ochroną interesów zawodowych, której strajk stanowi jeden ze środków, oraz poszanowanie interesu ogólnego, który może on [strajk] naruszać”. W stanie prawnym, na tle którego zapadł wyrok, obowiązywały tylko dwie ustawy podejmujące problem strajku, z tym że dotyczyły wyłącznie republikańskiej kompanii ds. ochrony bezpieczeństwa (*Compagnies républicaines de sécurité*) oraz policji. Rada Stanu stwierdziła, iż przepisów obu ustaw „nie można uznać w odniesieniu do służb publicznych za stanowiące regulację (*réglementation*) prawa do strajku, o której mówi Konstytucji”. W związku z brakiem konstytucyjnie wymaganej regulacji ustawowej określającej zasady korzystania z prawa, „zagwarantowanie [w Konstytucji] prawa do strajku nie może rodzić skutku polegającego na wykluczeniu możliwości wprowadzenia ograniczeń, jakie muszą być ustanowione w zakresie tego prawa, jak i [w zakresie] do każdego innego [prawa], w celu uniemożliwienia nadużywania prawa albo korzystania z niego w sposób sprzeczny z wymaganiami porządku publicznego”. W konsekwencji „w aktualnym stanie legislacji to do rządu – odpowiedzialnego za dobre funkcjonowanie służb publicznych – należy ustanowienie samemu, pod kontrolą sądu [tj. Rady Stanu], charakteru i zakresu ograniczeń w zakresie, w jakim odnosi się to do służb [publicznych]”. Ponieważ strajk szefów biur prefektur rodził istotne zagrożenie dla porządku publicznego, rząd był, w ocenie Rady Stanu, uprawniony do samodzielnego ustanowienia regulacji przewidującej zakaz udziału tej grupy funkcjonariuszy w strajku oraz określającej sankcje za naruszenie zakazu. Zob. uwagi do sprawy *Dehaene*, [w:] *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013, s. 397-409.

¹⁸⁴ W odniesieniu do ustalania ram korzystania z prawa do strajku zob. wyroki RS: z dnia 13 listopada 1992 r. w sprawie *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile* i *Union syndicale de l'aviation civile CGT* (nr 83177 i 83702), dotyczący urzędników generalnej dyrekcji lotnictwa cywilnego; z dnia 17 marca 1997 r. w sprawie *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière* (nr 123912), dotyczący pracowników służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, a także z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie *Onesto* (nr 278999), dotyczący pracowników służb transportu publicznego.

¹⁸⁵ Tak w wyroku RS z dnia 24 stycznia 1973 r. w sprawie *Syndicat national des conseillers du développement agricole* (nr 81701). Rada Stanu uznała, że nawet jeśli przepis ustawy określa, że status prawny personelu technicznego obsługującego izby rolnicze (*chambres d'agriculture*) wyznaczany jest przez „ustawy i zwyczaje handlowe”, to nie stanowi to przeszkody do ustanowienia środków reglamentacyjnych, które „ograniczałyby – dla dobra służby (*dans l'intérêt du service*) – swobodę stron zawierających umowę”.

¹⁸⁶ Zob. wyrok RS z dnia 8 stycznia 1982 r. w sprawie *Sarl Chocolat de régime Dardenne* (nr 17220). Z wyroku tego wynika, że jeśli dekret przewiduje szczególny tryb podejmowania aktów wykonawczych (np. konieczność zasięgnięcia opinii określonego podmiotu), to kompetencja ministra do określenia środków

Pieczęci, „nawet w razie braku podstawy w akcie ustawodawczym lub reglamentacyjnym wyrażnie go do tego upoważniającym, miał jako szef służb kompetencję do określenia pewnych warunków, w jakich wykonywane miałyby być przeszukiwanie osób pozbawionych wolności (...)”¹⁸⁷. Do ministra należy bowiem unormowanie wewnętrznych zasad korzystania z „usług” zakładu administracji przez jego użytkowników. Minister może powoływać także nowe struktury, w tym tworzyć organy doradcze, a także określać szczegółowe reguły postępowania podległych urzędników¹⁸⁸.

Utrzymanie orzecznictwa *Dehaene* po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r., która reguluje zakres władzy reglamentacyjnej i wskazuje organy uprawnione do korzystania z tej władzy, stawia Radę Stanu nie tylko „poza Konstytucją”, lecz również w kontrze do Rady Konstytucyjnej¹⁸⁹. Art. 34 ust. 2 *tiret* trzeciej Konstytucji powierza bowiem ustawie określenie podstawowych gwarancji przysługujących państwowym urzędnikom cywilnym i wojskowym. Na tej podstawie ustawodawca jest właściwy do reglamentacji prawa do strajku i tylko on może upoważnić rząd do ustanowienia środków wykonawczych ograniczających swobodę korzystania z prawa do strajku, o ile w ustawie w dostateczny sposób będą określone ramy ograniczeń. Zainicjowane wyrokiem w sprawie *Dehaene* orzecznictwo Rady Stanu jest kolejnym przykładem pragmatycznego podejścia do rozwiązań konstytucyjnych – podejścia, które daje pierwszeństwo dyrektywie zapewnienia ciągłości oraz sprawności działania aparatu państwa. W razie zaniechania przez ustawodawcę uchwalenia regulacji określającej zasady oraz granice korzystania z prawa do strajku przez urzędników państwowych, sąd administracyjny nie ma możliwości kontroli „negatywnej niekompetencji” parlamentu ani nałożenia na izby nakazu wydania ustawy. Z kompetencji takich korzysta tylko wtedy, gdy ocenia legalność

dotyczących organizacji podległych służb może być zrealizowana wyłącznie zgodnie z trybem przewidzianym w dekrete, którego wykonanie zapewnia minister. Zob. podobnie w wyroku RS z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Syndicat des psychiatres des hôpitaux* (nr 188196).

¹⁸⁷ Wyrok RS z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Ferrot* (nr 162995).

¹⁸⁸ Zob. np. wyrok RS z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie *Syndicat Sud Travail* (nr 213590), w którym przedmiotem kontroli był okólnik ministra pracy w sprawie praw i obowiązków funkcjonariuszy i pracowników publicznych podczas kontaktów z mediami, adresowany do jednostek administracji podlegających resortowi pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego.

zasady przestrzegania przez urzędników, w ich kontaktach z mediami, obowiązku zachowania tajemnicy służbowej

¹⁸⁹ S. Leroyer, dz. cyt., s. 456.

aktu egzekutywy. Skoro to władza wykonawcza ponosi odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie administracji (w tym ciągłość świadczenia usług) – a jest tak niezależnie od jakichkolwiek regulacji konstytucyjnych i ustawowych – to jeśli ustawodawca zaniecha uchwalenia koniecznych przepisów, Radzie Stanu nie pozostaje nic innego, jak dopuścić rząd („w miejsce ustawodawcy”) do określenia reguł korzystania z prawa do strajku, zastrzegając sobie tym samym możliwość sądowej kontroli aktów rządu¹⁹⁰.

2.3. Regulowanie relacji ustrojowych wewnątrz struktury władzy wykonawczej

O ile Radzie Stanu – w oparciu o zasadę braku kompetencji do kontroli ustaw oraz doktrynę aktów rządzenia – zasadniczo udaje się uniknąć konieczności rozstrzygania spraw rodzących konflikty na styku władz ustawodawczej i wykonawczej, o tyle – jako sąd „naturalnie właściwy” do badania aktów pochodzących od władzy administracyjnej *sensu largo* – jej ingerencja w sferę relacji łączących różne organy egzekutywy jest codziennością. Kontrola legalności ordonansów i dekrétów rządowych wymaga dokonywania przez Radę Stanu wykładni konstytucyjnych norm kompetencyjnych i proceduralnych. Im wyższy jest stopień nieprecyzyjności postanowień konstytucyjnych, tym większe znaczenie ma rola tego sądu jako regulatora funkcjonowania władzy wykonawczej.

2.3.1. Pozycja rządu zobowiązanego do dymisji

Ani akty konstytucyjne III Republiki, ani Konstytucja IV Republiki nie określały, jaki jest zakres konstytucyjnego umocowania rządu do działania w razie wystąpienia przesłanek jego dymisji (*gouvernement démissionnaire*). Lakoniczny charakter tekstów konstytucyjnych zrodził konieczność przesądzenia tej kwestii przez Radę Stanu. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 4 kwietnia 1952 r. w sprawie *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* stwierdziła, że zgodnie z „tradycyjnymi zasadami prawa publicznego” (*principe traditionnel du droit public*) rząd – po złożeniu dymisji przez premiera – kieruje już tylko realizacją bieżących

¹⁹⁰ Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 457.

spraw (*expédition des affaires courantes*)¹⁹¹. Kilka lat później sprecyzowała, że sam fakt wystąpienia kryzysu politycznego oraz rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego nie mają wpływu na zakres umocowań rządu do dnia, w którym ten formalnie złożył dymisję¹⁹². Pogląd ten Rada Stanu podtrzymała na gruncie Konstytucji V Republiki, której postanowienia również nie precyzuje zakresu kompetencji rządu objętego dymisją. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Brocas* uznała, że od chwili przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o wyrażeniu wotum nieufności rząd jest upoważniony tylko do kierowania bieżącymi sprawami i nie korzysta z pełni konstytucyjnych kompetencji¹⁹³. Ewentualna odmowa przyjęcia dymisji przez prezydenta nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem dekretu. Stanowisko takie zostało podtrzymane w orzecznictwie¹⁹⁴.

Wyrok Zgromadzenia Ogólnego w sprawie *Brocas* wpisuje się w ogólną linię orzecniczą Rady Stanu, która zdradza podejście tego sądu w odniesieniu do spraw o wymiarze konstytucyjnym. Należy zauważyć, że podstawą odpowiedzi na pytanie o zakres umocowań rządu, wobec którego parlament wyraził wotum nieufności, nie stały się przepisy aktów konstytucyjnych regulujących ustroj V Republiki, ani zasady z tych aktów wywiedzione. Rada Stanu oparła rozstrzygnięcie

¹⁹¹ Nr 86015. Rada Stanu wskazała przy tym, że powierzenie zdymisjonowanemu rządowi prowadzenia bieżących zadań jest tym bardziej konieczne, że w okresie przejściowym (przed uchwaleniem Konstytucji z 1947 r.) funkcja głowy państwa i szefa rządu była skumulowana w jednym urzędzie, wobec czego natychmiastowe wygaśnięcie uprawnień zdymisjonowanego rządu powodowałoby, że nie byłoby organu konstytucyjnie uprawnionego do korzystania z władzy reglamentacyjnej. Zob. F. Batailler, dz. cyt., s. 85; S. Leroyer, dz. cyt., s. 420.

¹⁹² Wyrok RS z dnia 17 maja 1957 r. w sprawie *Simonet*. Okoliczność, że dekret rządowy został wydany już po tym, jak prezydent rozwiązał Zgromadzenie Narodowe, nie stanowi podstawy dla stwierdzenia niezgodności z prawem tego dekretu, skoro rząd złożył dymisję dopiero kilka dni po jego wydaniu.

¹⁹³ Wyrok w sprawie *Brocas* zapadł na tle konfliktu między Prezydentem Republiki (Ch. de Gaulle'em) oraz parlamentem w odniesieniu do wyboru głowy państwa w wyborach powszechnych. Pomimo negatywnej opinii Rady Stanu, prezydent – na mocy dekretu z dnia 2 października 1962 r. – zarządził referendum w sprawie przyjęcia ustawy konstytucyjnej wprowadzającej wybory bezpośrednie głowy państwa. Dekret z dnia 4 października 1962 r. określał jedynie podstawowe kwestie związane z organizacją referendum. Upoważniał jednocześnie do wydania dekretów wykonawczych mających regulować zasady prowadzenia kampanii i porządek głosowania. Na tej podstawie w dniu 7 października 1962 r. wydane zostały – zaskarżone w sprawie *Brocas* – dwa dekrety: o zasadach uczestniczenia partii politycznej w kampanii oraz o organizacji głosowania. Wcześniej jednak, w dniu 5 października 1962 r., Zgromadzenie Narodowe uchwaliło wotum nieufności. W dniu następnym premier (G. Pompidou) złożył dymisję, która została przyjęta przez prezydenta dopiero w dniu 28 listopada 1962 r. Rada Stanu odrzuciła zarzut, że po uchwaleniu wotum nieufności rząd nie miał kompetencji do wydania dekretów z dnia 7 października 1962 r. Uznała, że wydanie tych dekretów stanowiło formę prowadzenia „spraw bieżących”, skoro akty te służyły wykonaniu decyzji prezydenta z dnia 2 października 1962 r. o zarządzeniu referendum. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 408-410.

¹⁹⁴ Zob. np. wyrok RS z dnia 22 kwietnia 1966 r. w sprawie *Sûreté nationale* (nr 59340).

– nie po raz pierwszym – na „tradycyjnych zasadach prawa publicznego”, będących wyrazem ciągłości porządku ustrojowego i elementem jego tożsamości. Te zasady wyznaczają relacje między władzami „ponad” (*par-delà*) aktualnie obowiązującymi aktami konstytucyjnymi¹⁹⁵. Składają się na treść „konstytucji materialnej” V Republiki, która ma co najmniej tę samą doniosłość prawną, co „konstytucja pisana”. Rada Stanu, uznając swoją kompetencję do dekodowania „tradycyjnych zasad prawa publicznego” rządzących relacjami między władzami publicznymi, staje się sądem konstytucyjnym właściwym do dokonywania wykładni treści „konstytucji materialnej” V Republiki. Stosując ten instrument orzecznicy, w wyroku wydanym w sprawie *Brocas* Rada Stanu nie tylko wyznaczyła skutki wyrażenia wotum nieufności dla relacji między rządem i parlamentem, lecz także przecięła wątpliwości co do relacji między prezydentem i rządem na gruncie Konstytucji z 1958 r. Stwierdzając, że rząd traci umocowania konstytucyjne do działania (poza prowadzeniem spraw bieżących) już z chwilą wyrażenia wotum nieufności (a nie dopiero po przyjęciu dymisji przez prezydenta), Rada Stanu wskazała na „tradycyjną” dla francuskiego modelu republikańskiego systemu rządów zasadę wyłącznej odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem (*systeme moniste de la responsabilité politique*). Przyjęła, że – niezależnie od praktyki prezydentury Ch. de Gaulle’a – ustrój V Republiki nie jest, jak twierdził M. Duverger, „parlamentaryzmem orleańskim” (*parlementarisme orléaniste*)¹⁹⁶, którego treść miałyby wyznaczać zasada podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem i szefem państwa¹⁹⁷. Z wyroku Zgromadzenia Ogólnego w sprawie *Brocas* wynika, że rząd *de iure* nie jest politycznie odpowiedzialny przed Prezydentem Republiki.

2.3.2. Relacja między prezydentem i premierem

Sposób ukształtowania przez ustrojodawcę relacji wewnątrz władzy wykonawczej jest relatywnie skomplikowany, wobec czego rzeczywiste stosunki

¹⁹⁵ S. Leroyer, dz. cyt., s. 410.

¹⁹⁶ M. Duverger, *Les Institutions de la Cinquième République*, RFSP z 1959 r., nr 1, s. 103-115.

¹⁹⁷ Zachowując pewną ciągłość, gdy chodzi o podstawowe zasady konstytucyjne rządzące reżimem parlamentarnym od czasu III Republiki, Rada Stanu „temperuje” nowe rozwiązania ustrojowe zastosowane w 1958 r. (S. Leroyer, dz. cyt., s. 414).

między szefem państwa oraz premierem kształtują się różnie w zależności od aktualnej sytuacji politycznej a także orzecznictwa sądowego. Prezydent Republiki przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów (art. 9 Konstytucji), jednakże to premier kieruje pracami rządu (art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Premier zapewnia także wykonanie ustaw oraz odpowiada za Obronę Narodową (art. 21 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji). Szef państwa jest jednak szefem armii (art. 15 Konstytucji). Prezydent Republiki i premier dzielą ponadto między sobą kompetencje prawodawcze i nominacyjne, przy czym w tym zakresie domniemanie kompetencji działa na korzyść premiera (art. 13 i art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji). Premier kontrasygnuje akty urzędowe prezydenta (z wyłączeniem kompetencji samodzielnych głowy państwa wymienionych w art. 19 Konstytucji).

Mnogość pól potencjalnego konfliktu skutkowała tym, że Rada Stanu nie raz musiała interweniować, dokonując wykładni regulacji konstytucyjnej i wyznaczając zasady układania relacji między szefem państwa i premierem¹⁹⁸. Orzeczenia dotyczące tej problematyki zapadały w okresie IV Republiki¹⁹⁹, jednakże to pierwsze lata V Republiki, które naznaczone były próbą narzucenie przez Ch. de Gaulle’a prezydenckiego modelu rządów, postawiły Radę Stanu w roli organu korygującego proces prezydencjalizacji systemu, dając pierwszeństwo wykładni w duchu klasycznej koncepcji parlamentaryzmu. Dopiero w latach 90. XX w. Rada Stanu ostatecznie potwierdziła proprezydencką wykładnię postanowień konstytucyjnych²⁰⁰.

Znaczenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego dla regulacji relacji między szefem państwa i premierem szczególnie widoczne jest w sferze stanowienia prawa. Ch. de Gaulle wykazywał skłonność do zastrzegania dla siebie kompetencji do wydawania dekretów w sprawach, które *de iure* podlegały

¹⁹⁸ F. Batailler, dz. cyt., s. 84.

¹⁹⁹ Zob., spośród wielu, wspomniany już wyrok ZO RS z dnia 30 maja 1952 r. w sprawie *Kirkwood* (nr 16690): skoro „art. 47 przywołanej wyżej Konstytucji z dnia 27 października 1946 r. przekazał na rzecz Przewodniczącego Rady Ministrów [premiera] kompetencje, które były powierzone Prezydentowi Republiki na mocy art. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r.”, to w związku z tym skarżący „nie ma podstaw powoływać się na to, że art. 18 ustawy z dnia 10 marca 1927 r. przewidywał podpisywanie dekretów o ekstradycji przez Prezydenta Republiki, żeby wywieźć z tego, że zaskarżony dekret, wydany przez Przewodniczącego Rady Ministrów, pochodzi od organu niemającego kompetencji”. Dokonana przez ustrojodawcę zmiana reguł kompetencyjnych w zakresie wydawania dekretów skutkowała bowiem – jak należy przyjąć – dorozumianym uchYLENIEM (*abrogation implicite*) przepisu ustawy.

²⁰⁰ Zob. uwagi S. Leroyer, dz. cyt., s. 471-474.

unormowaniu w drodze dekretów premiera. Wykładnia proprezydencka nie znajdowała jednak umocowania w treści art. 13 i art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji, z których wynika, że władzę reglamentacyjną sprawuje co do zasady premier, nie prezydent²⁰¹. W wyroku Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 kwietnia 1962 r. w *Sicard*, odwoławszy się do obu postanowień Konstytucji, Rada Stanu uznała, że skoro żaden przepis Konstytucji ani ustawy nie nakazywał, żeby dekret był wydany do rozpatrzenia go na posiedzeniu Rady Ministrów, to taki dekret, jeśli został formalnie wydany i podpisany przez szefa państwa, pozostaje ważny o tyle, o ile został podpisany również przez premiera. Jednocześnie jeśli chodzi o kontrasygnatę, akt podlega wymaganiom przewidzianym dla dekretów premiera (art. 22 Konstytucji), nie zaś wymaganiom odnoszącym się do aktów urzędowych prezydenta (o jakich mowa w art. 19 Konstytucji)²⁰². Innymi słowy, wydanie przez szefa państwa aktu w sprawie, która formalnie powinna znaleźć unormowanie w dekrete premiera, nie rodzi wady nielegalności (niekonstytucyjności). Akt pozostaje ważny, o ile został podpisany przez organ właściwy (premiera). Podpis prezydenta nie rodzi właściwie żadnych skutków prawnych (*superfluum*) w tym sensie, że nie zmienia natury prawnej aktu. Dekret należy traktować tak, jak każdy dekret pochodzący od premiera, w tym jeśli chodzi o obowiązek kontrasygnaty oraz moc prawną. Dekret taki może być zmieniony lub uchylony w każdym momencie na mocy dekretu wydanego samodzielnie przez premiera. Podpis szefa państwa nie powoduje zatem uszczuplenia sfery kompetencji prawodawczych premiera²⁰³. Pogląd znalazł potwierdzenie w orzecznictwie²⁰⁴.

²⁰¹ Praktyka „rozpychania” się w sferze prawodawstwa przez głowę państwa, przyjęta przez prezydenta de Gaulle’a, określana bywa w doktrynie jako przejaw „ewidentnej niekonstytucyjności” (M.-A. Cohendet, uwagi do art. 21, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 629.).

²⁰² Nr 50032. Przedmiotem skarg na nadużycie władzy było rozporządzenie administracji publicznej w sprawie statusu personelu ministerstwa ds. terytoriów zamorskich, wydane formalnie przez Prezydenta Republiki. Ordonans upoważniający do jego wydania nie przewidywał jednak obowiązku wcześniejszego rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów. Skoro tak, to w świetle art. 13 ust. 1 Konstytucji (odczytywanego *a contrario*) akt ten nie należał do zakresu właściwości głowy państwa. Rada Stanu przypomniła, że: „z powiązania postanowień art. 13 i art. 21 Konstytucji wynika, że z wyjątkiem dekretów rozpatrywanych przez Radę Ministrów, Prezydent Republiki nie sprawuje władzy reglamentacyjnej i nie podpisuje dekretów o charakterze reglamentacyjnym; że chociaż bezsporne jest, że zakwestionowany dekret nie był rozpatrywany przez Radę Ministrów, okoliczność, że mimo to został podpisany przez głowę państwa nie rodzi jego niezgodności z prawem, jeżeli tylko premier, posiadający władzę reglamentacyjną na podstawie art. 21 Konstytucji, również złożył na nim swój podpis (...)”.

²⁰³ Warto wskazać, że odmienny sposób wykładni art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji przyjmował, jak się wydaje, komisarz rządowy – M. Ordonneau. W jego ocenie, przepisy konstytucyjne wyrażają zasadę jedności władzy reglamentacyjnej powierzonej egzekutywie, wobec czego w ogóle nie jest zasadne

Analogiczne rozumowanie przeniosła początkowo Rada Stanu na grunt dekretów, które były podpisywane przez prezydenta po rozpatrzeniu na posiedzeniu Rady Ministrów, choć żaden przepis prawa nie wymagał w tej konkretnej sytuacji zastosowania tego trybu. Ch. de Gaulle, korzystając z funkcji przewodniczącego Rady Ministrów (z czym wiązała się kompetencja do ustalania porządku obrad), kierował na jej posiedzenia projekty dekretów w sprawach, które *de iure* należały do właściwości premiera. Tym sposobem przypisywał sobie uprawnienie do sygnowania dekretów. W świetle bowiem art. 13 ust. 1 Konstytucji prezydent podpisuje bowiem wyłącznie dekrety rozpatrzone na posiedzeniu Rady Ministrów (*décrets délibérés en Conseil des ministres*). Jako akty o najwyższej pozycji w systemie aktów podstawowych, dekrety takie mogą być zmienione lub uchylone wyłącznie na mocy dekretów wydanych w tym samym trybie. W wyroku z dnia 16 października 1987 r. w sprawie *Syndicat autonome des enseignants de médecine* Rada Stanu potwierdziła, że dekret rozpatrzony przez Radę Ministrów i podpisany przez szefa państwa w wypadku, gdy żaden przepis prawa nie wymagał interwencji Rady Ministrów, wymaga kontrasygnaty ministrów „odpowiedzialnych za jego wykonanie” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, który określa wymagania formalne dotyczące kontrasygnaty aktów urzędowych premiera. Zastosowanie więc trybu, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 Konstytucji, w sprawach, dla unormowania których wystarczyłby dekret „zwykły” premiera, nie zmienia natury ani mocy prawej dekretu, a także nie skutkuje przejściem kompetencji prawodawczej w tych sprawach na prezydenta²⁰⁵.

Ewolucję orzecznictwie w kierunku proprezydenckiej wykładni przepisów Konstytucji zapoczątkował wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyer*²⁰⁶. Rada Stanu wskazała w nim, że nawet jeśli żaden

rozważanie kwestii rozdziału kompetencji prawodawczych między prezydenta i premiera. Zdaniem komisarza, nie ma przede wszystkim podstaw do tego, by twierdzić, że jeden z tych organów korzysta z kompetencji ogólnej do stanowienia aktów reglamentacyjnych, podczas gdy drugi – na zasadach wyjątku – dysponuje taką kompetencją jedynie w przypadkach ściśle przewidzianych. W efekcie nie istnieje zatem sfera kompetencji prawodawczych premiera, w którą ingerować nie może prezydent (stanowisko przywołuję za S. Leroyer, dz. cyt., s. 475-480).

²⁰⁴ Zob. wyrok RS z dnia 23 czerwca 1965 r. w sprawie *Syndicat des conseillers aux affaires administratives* (nr 63092).

²⁰⁵ Nr 57895. Zob. S. Leroyer, dz. cyt., s. 483-486.

²⁰⁶ Nr 140376.

przepis prawa nie nakazywał rozpatrzenia projektu dekretu na posiedzeniu Rady Ministrów, to w razie zastosowania takiego trybu dekretu musi być podpisany przez Prezydenta Republiki stosownie do art. 13 ust. 1 *in fine* Konstytucji. W wyroku z dnia 23 marca 1994 r. w sprawie *Régie nationale des usines Renault* Rada Stanu już wprost wskazała, że dekret, który został przyjęty przez Radę Ministrów i podpisany przez Prezydenta Republiki w wypadku, gdy żaden przepis prawa nie wymagał takiej formy, nie może być uchylony lub zmieniony inaczej niż na mocy dekretu rozpatrzonego przez Radę Ministrów i podpisanego przez szefa państwa²⁰⁷. Dekret „zwykły” premiera uchylający lub zmieniający dekret prezydencki byłby dotknięty wadą kompetencyjną²⁰⁸.

Orzeczenia te doprowadziły do redefinicji konstytucyjnego rozdziału kompetencji prawodawczych między szefa państwa i premiera. W świetle ścisłej wykładni art. 13 i art. 21 ust. 1 zdanie czwarte Konstytucji ogólna władza reglamentacyjna należy do premiera, który korzysta z niej zawsze wtedy, gdy przepisy szczegółowe nie przekazują kompetencji w tym zakresie prezydentowi (*compétence de droit commun*). Reinterpretacja dokonana przez Radę Stanu na początku lat 90. XX w. spowodowała odwrócenie domniemania kompetencyjnego. Premier sprawuje władzę reglamentacyjną tylko wtedy, gdy z władzy tej nie skorzystał szef państwa. W ostateczności to prezydenta wyznacza treść i zakres uprawnień prawodawczych premiera²⁰⁹. Może swobodnie rozszerzać lub zawężyć katalog spraw zastrzeżonych do unormowania w drodze dekretów wydanych po ich rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. Przekazanie przez prezydenta określonej kwestii na posiedzenie Rady Ministrów powoduje, że kwestia ta zostaje wyłączona ze sfery kompetencji prawodawczych premiera²¹⁰. Uznaje się z tego

²⁰⁷ Nr 112565. Rada Stanu, w postępowaniu zainicjowanym skargą na nadużycie władzy, uchyliła – jako pochodzący od organu niewłaściwego – dekret premiera zmieniający dekret wykonawczy do ustawy wydany przez prezydenta po rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów. Podstawą orzeczenia były art. 13 i art. 21 Konstytucji.

²⁰⁸ Tak też w wyroku RS z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Époux Allamigeon* (nr 147203).

²⁰⁹ W praktyce jednak, jak zauważa Ch. Reiplinger, z powodu braku konstytucyjnie sprecyzowanego kryterium materialnego (i poza okresami kohabitacji) jedynie względny pragmatyczny (*opportunité*) decydują o tym, czy dekret przyjmie postać dekretu uchwalonego w Radzie Ministrów i formalnie podpisanego przez głowę państwa, czy też dekretu „zwykłego” wydanego przez premiera na podstawie własnych uprawnień prawodawczych. Ta pierwsza forma zastrzeżona jest dla aktów reglamentacyjnych o szczególnym znaczeniu. Stosowana jest dla ok. 1/10 wszystkich dekretów (Ch. Reiplinger, uwagi do art. 13, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 491).

²¹⁰ S. Leroyer, dz. cyt., s. 490.

powodu w literaturze, że poziom ochrony uprawnień premiera przed niedopuszczalną ingerencją szefa państwa jest niewystarczający²¹¹.

By nieco złagodzić rygoryzm orzecznictwa zainicjowanego wyrokiem w sprawie Meyet, w wyroku z dnia 9 września 1996 r. w sprawie *Collas* Rada Stanu wskazała, że dekret wydany przez prezydenta po jego rozpatrzeniu przez Radę Ministrów może przewidywać, że jego zmiana lub uchylenie nastąpi na mocy dekretu „zwykłego” premiera²¹². Otwarta została w ten sposób furka dla zwrotnego transferu kompetencji prawodawczych ze szczybla szefa państwa na rzecz premiera. Nie zmienia to jednak faktu, że ostatecznie takie przywrócenie właściwości premiera zależy *de iure* od zgody prezydenta, który składa podpis pod dekretem upoważniającym.

2.3.3. Zakres samodzielności ministrów w strukturze władzy wykonawczej

Konstytucja nie wyznacza ministrom silnej pozycji. Są oni powoływani i odwoływani przez prezydenta na wniosek premiera (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Postanowienia Konstytucji nie powierzają im samodzielnych kompetencji prawodawczych. Są członkami rządu, którego pracami kieruje premier (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Premier może przekazać ministrom wykonywanie niektórych swoich kompetencji, w tym kompetencji prawodawczych oraz nominacyjnych (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Na ministrach ciąży też powinność kontrasygnowania aktów urzędowych szefa państwa i premiera (art. 19 i art. 22 Konstytucji). W orzecznictwie Rada Stanu określiła jednakże pewne ramy samodzielności ministrów w strukturze władzy wykonawczej.

W odniesieniu do sfery stanowienia prawa istotne znaczenie miał przywołany wyżej wyrok z dnia 7 lutego 1936 r. w sprawie *Jamart*, w którym Rada Stanu – niejako „obok” treści regulacji konstytucyjnych – rozpoznała samodzielną kompetencję ministrów do wydawania aktów reglamentacyjnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podległych służb. Jako „szef służb” administracji, minister resortowy korzysta z możliwości wydawania samoistnych aktów

²¹¹ Ch. Reiplinger, uwagi do art. 13, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 491.

²¹² Nr 140970.

wewnętrznych. Jeśli zaś chodzi o stanowienie aktów reglamentacyjnych powszechnie obowiązujących (zarządzeń reglamentacyjnych), to kompetencja ministra w tym zakresie musi wprost wynikać albo z przepisu ustawy, albo z dekretu. W wypadku, gdy ustawa ogólnie upoważnia „rząd” do ustanowienia środków wykonawczych, przyjąć należy, że środki takie powinny zostać uregulowane na mocy dekretu wydanego przez premiera, a nie samodzielnie przez ministra w drodze zarządzenia²¹³. Delegacja udzielona zaś przez organ władzy reglamentacyjnej musi być „dostatecznie szczegółowa” (*subdélégation suffisamment précise*), by nie „naruszać” jądra kompetencji prawodawczej, jaka przysługuje temu organowi na podstawie Konstytucji lub ustawy²¹⁴. W ten sposób sfera kompetencyjna premiera podlega ochronie „przed nim samym”. Niedopuszczalne byłoby blankietowe zrzeczenie się władzy reglamentacyjnej w danej dziedzinie na rzecz ministra. Jeśli już jednak ustawa albo dekret premiera upoważniają ministra do uszczegółowienia określonych zagadnień w zarządzeniu, to premier nie może ingerować w sferę kompetencji powierzonych ministrowi i wydać dekret „w miejsce” zarządzenia ministerialnego²¹⁵.

W praktyce orzeczniczej szczególne znaczenie mają postanowienia konstytucyjne dotyczące kontrasygnowania przez ministrów aktów urzędowych szefa państwa i premiera. Kompetencja do kontrasygnaty należy do podstawowych „instrumentów władzy” (*instrument de pouvoir*), z jakich korzysta minister w toku rządowego procesu decyzyjnego²¹⁶. Zgodnie z art. 19 Konstytucji akty prezydenta są kontrasygnowane przez premiera i „odpowiedzialnych ministrów” (*ministres*

²¹³ Wyrok ZO RS z dnia 20 czerwca 1975 r. w sprawie *Société ACLI International* (nr 98170).

²¹⁴ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 18 lutego 1994 r. w sprawie *Comité de défense du Verdelet* (nr 107015).

²¹⁵ Zob., spośród wielu, wyrok RS z dnia 31 maja 1972 r. w sprawie *Smadija* (nr 71288). Przedmiotem zaskarżenia była decyzja ministra ds. finansów o zwrocie przez skarżącego pożyczek pieniężnych udzielonych z funduszu zarządzanego przez ministra. Skarżący podnosił, że kwoty te są nienależne, co miało wynikać z pisma Przewodniczącego Rady Ministrów (premiera) do ministra w sprawie umorzenia zobowiązań skarżącego. Rada Stanu wskazała, że pismo premiera skierowane do ministra nie może być uznane za decyzję w sprawie umorzenia zobowiązań skarżącego. Co więcej, premier nie mógłby podjąć takiej decyzji w świetle obowiązujących wówczas przepisów ustawowych, które przewidywały, że umorzenie długów (*remise gracieuse des dettes*) może być przyznane tylko w drodze zarządzenia właściwego ministra wydanego po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. Nawet jeśli art. 47 Konstytucji z 1946 r. powierzył Przewodniczącemu Rady Ministrów zapewnienie wykonania ustaw, „nie przyznał mu jednak kompetencji do podejmowania decyzji o charakterze indywidualnym, zmieniających te [decyzje] podjęte wcześniej przez właściwego ministra”.

²¹⁶ N. Boulouis, uwagi do art. 22, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 641.

responsables)²¹⁷. Z kolei stosownie do art. 22 Konstytucji akty premiera kontrasygnowane są przez ministrów „zobowiązanych do ich wykonania” (*chargés de l'exécution*). W świetle orzecznictwa ministrem „odpowiedzialnym” w sensie art. 19 Konstytucji jest minister, na którym „przede wszystkim (*à titre principale*) spoczywa obowiązek przygotowania i wdrożenia” aktu szefa państwa²¹⁸. Ministrami „zobowiązanymi do wykonania” aktu premiera w rozumieniu art. 22 Konstytucji są zaś ministrowie „właściwi do sygnowania (*signer*) lub kontrasygnowania (*contresigner*) środków reglamentacyjnych lub indywidualnych, jakie są konieczne dla wykonania dekretu”²¹⁹. Dochowanie wymagań w tym zakresie mieści się w ramach kontroli formalnej sprawowanej przez Radę Stanu. Naruszenie skutkuje wadliwością formy aktu (*vice de forme*)²²⁰. W literaturze podnosi się niekiedy tezę, że obowiązek kontrasygnaty jest elementem normy kompetencyjnej (*règle de compétence*), wobec czego akt wydany z naruszeniem wymagania należy traktować jako pochodzący od organu niewłaściwego (*vice d'incompétence*). Minister miałby tą drogą korzystać z prawa do „współdecydowania” o akcie urzędowym prezydenta lub premiera, a także z prawa „weta” w stosunku do tych aktów. Teza ta nie znalazła jednak akceptacji ani w doktrynie, ani w orzecznictwie administracyjnym²²¹. Uznanie, że brak kontrasygnaty odnosi się do formy aktu znaczy, że Rada Stanu bada poszanowanie art. 19 i art. 22 Konstytucji wyłącznie, jeśli strona kwestionująca zgodność aktu z prawem podniesie taki zarzut. Ocena, czy wydanie aktu wymagało współudziału

²¹⁷ Obowiązkowi kontrasygnaty nie podlegają akty dotyczące: powołania premiera, przyjęcia dymisji rządu, zarządzenia referendum ustawodawczego, rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, wprowadzenia w życie nadzwyczajnych upoważnień konstytucyjnych w sytuacji szczególnego zagrożenia dla państwa (art. 16 Konstytucji), skierowania orędzia do parlamentu, powołania 3 spośród 9 członków Rady Konstytucyjnej oraz jej przewodniczącego, a także skierowania ustawy albo umowy międzynarodowej do Rady Konstytucyjnej w celu dokonania prewencyjnej kontroli konstytucyjności.

²¹⁸ Formuła użyta w wyroku RS z dnia 10 lipca 1966 r. w sprawie *Pelon* (nr 63563) i utrwalona w późniejszym orzecznictwie. Zob. N. Boulouis, uwagi do art. 19, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 584.

²¹⁹ Formuła użyta w przywołanym już wyroku ZO RS z dnia 27 kwietnia 1962 r. w sprawie *Sicard* (nr 50032). Zob. N. Boulouis, uwagi do art. 22, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 638.

²²⁰ Wyrok ZO RS z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawie *Chambre de commerce d'Orléans et du Loiret*.

²²¹ Brak akceptacji ze strony doktryny i orzecznictwa Rady Stanu wiązał się z tym, że uznanie kompetencji ministra do „współdecydowania” o bycie aktu urzędowego prezydenta lub premiera oznaczałoby *de facto* – w sferze prawodawstwa – uznanie jego kompetencji do sprawowania władzy reglamentacyjnej (*pouvoir réglementaire*), podczas gdy francuska tradycja ustrojowa odmawiała ministrowi takich uprawnień, zastrzegając je dla głowy państwa i (albo) premiera. Zob. uwagi N. Boulouis, uwagi do art. 22, [w:] *La Constitution de la République française...*, dz. cyt., s. 637.

poszczególnych ministrów, dokonywana jest *a casu ad casum*. Brak wymaganego podpisu nie musi dotyczyć całości aktu normatywnego, lecz tylko tych jego przepisów, do których wykonania minister jest zobowiązany, chyba że przepisy te byłyby nierozzerwalnie związane z całym aktem²²². Brak kontrasygnaty określonego ministra, jeśli jego podpis był wymagany, oznacza także, że dekret nie może być stosowany (*inapplicable*) przez służby administracji podległe temu ministrowi²²³.

²²² Zob. wyrok RS z dnia 1 czerwca 1979 r. w sprawie *Association Défense et promotion des langues de France* (nr 06410) – uchylenie z uwagi na brak kontrasygnaty ministra sprawiedliwości tylko tych przepisów dekretu premiera, które dotyczą bezpośrednio jednostek organizacyjnych podległych temu ministerstwu.

²²³ Zob. wyrok RS z dnia 19 grudnia 1980 r. w sprawie *Eck* (nr 06886) – dekret w sprawie zajmowania przez funkcjonariuszy państwa lokali będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, którego treść została ustalona bez wniosku ministra właściwego ds. szkolnictwa, i który nie był kontrasygnowany przez tego ministra, „nie może w efekcie w sposób zgodny z prawem być stosowany do członków kadry szkolnictwa zamieszkałych w budynkach należących do gmin”.

Zakończenie

Analiza rozwiązań prawnych oraz orzecznictwa nie pozostawia wątpliwości co do trafności tezy, że we francuskich warunkach ustrojowych Rada Stanu odgrywa rolę strażnika ładu konstytucyjnego, którego jednym z podstawowych zadań jest zapewnienie poszanowania norm i zasad o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, ujętych w aktach konstytucyjnych. Z organu doradczego, mającego służyć rządowi wsparciem eksperckim w procesie stanowienia prawa i zarządzania aparatem administracji, Rada Stanu przekształciła się w sąd sprawujący kontrolę nie tylko nad działaniami władzy wykonawczej, lecz także – w pewnym zakresie – władzy ustawodawczej.

Rada Stanu dokonuje wstępnej oceny zgodności aktów już na etapie ich opiniowania. W świetle Konstytucji z 1958 r. zasięgnięcie jej stanowiska jest konieczne w wypadku rządowych projektów ustaw, ordonansów i niektórych dekretów. Reforma ustrojowa z 2008 r. umożliwiła także kierowanie do Rady Stanu parlamentarnych propozycji ustaw. Decyduje o tym przewodniczący izby przy, co najmniej milczącej, aprobacie wnioskodawcy, który może sprzeciwić się tej decyzji. Ponadto, co do zasady, ustawy zastrzegają dla najważniejszych aktów normatywnych władzy wykonawczej formę dekretu wydawanego po zasięgnięciu – obligatoryjnie – opinii Rady Stanu (*décret en Conseil d'État*). Wszystkie projekty podlegają ocenie pod kątem poprawności formalnej, trafności (adekwatności i użyteczności) rozwiązań a także zgodności treści z normami i zasadami o wyższej mocy prawnej, w szczególności konstytucyjnymi i międzynarodowymi (unijnymi). Proces opiniowania ma wykluczyć ryzyko zakwestionowania aktów na etapie ich obowiązywania i stosowania ze względu na wadę niekonstytucyjności lub sprzeczności z prawem międzynarodowym (unijnym). Funkcja konsultacyjna Rada Stanu staje się tym sposobem mechanizmem „wczesnego ostrzegania”, w toku którego ma miejsce niesądowa prewencyjna kontrola zgodności¹. Mechanizm ten ma tym większe znaczenie, że nie każda ustawa musi trafić przed jej promulgacją

¹ G. Braibant, *Le contrôle de constitutionnalité des lois par le Conseil d'État*, [w:] *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris 2001, s. 186-188.

do kontroli Rady Konstytucyjnej z uwagi na fakultatywny jej charakter (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Kontrola prewencyjna ustaw, jaką sprawuje Rada Konstytucyjna, nie obejmuje również ich kontroli z wymaganiami międzynarodowymi i unijnymi.

Co zaś tyczy się aktów obowiązujących i stosowanych, należy mieć na uwadze to, że do wyłącznej właściwości Rady Stanu należy orzekanie w sposób ostateczny (*souverainement*) o zgodności z prawem aktów pochodzących od organów władzy wykonawczej (prezydenta, premiera i ministrów). W ten sposób zapewnia ona ochronę norm i zasad konstytucyjnych przed naruszeniem ze strony rządu. Ani w trybie kontroli prewencyjnej (art. 61 Konstytucji), ani w trybie kontroli następczej (art. 61-1 Konstytucji) Rada Konstytucyjna nie jest władna dokonywać oceny konstytucyjności aktów reglamentacyjnych lub indywidualnych egzekutywy. Kompetencji do badania aktów administracyjnych nie mają również sądy powszechne (z zastrzeżeniem – w pewnych wypadkach – dopuszczalności samodzielnego dokonania weryfikacji ich legalności przez sąd karny). Ów „monopol” Rady Stanu w zakresie kontroli konstytucyjności aktów władzy wykonawczej ma doniosłe ustrojowe znaczenie w związku z – wynikającą z art. 37 ust. 1 Konstytucji – zasadą, że sprawy niezastrzeżone dla ustawy mają być regulowane w dekretach samoistnych. Pod wpływem orzecznictwa Rady Stanu i Rady Konstytucyjnej zasada utraciła co prawda antyparlamentarny charakter w tym sensie, że objęcie regulacją ustawową spraw nienależących z mocy Konstytucji do ustawy nie stanowi samo w sobie przesłanki orzeczenia niekonstytucyjności ustawy. Jednakże tendencja do zawężenia sfery obowiązywania samoistnych aktów reglamentacyjnych nie świadczy o spadku ustrojowego znaczenia funkcji jurysdykcyjnej Rady Stanu. Rola, jaką odgrywa jako organ ochrony konstytucji, staje się coraz wyraźniejsza w związku z takimi zjawiskami, jak inflacja ustaw lakonicznych treściowo lub wręcz blankietowych (które pozostawiają rządowi unormowanie kluczowych elementów regulacji w aktach formalnie wykonawczych), upowszechnienie się instrumentów ustawodawstwa delegowanego, jakimi są ordonanse rządowe (art. 38 Konstytucji), zastosowanie aktów reglamentacyjnych w procesie wykonywania prawa unijnego czy proliferacja

aktów stanowionych przez niezależne organy administracji, odpowiedzialnych za regulację i nadzór różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego.

Kontrola konstytucyjności, jaką sprawuje Rada Stanu w zakresie aktów pochodzących od władzy administracyjnej (w szerokim znaczeniu), napotyka przeszkodę w wypadku, gdy źródło niekonstytucyjności nie tkwi w kwestionowanym akcie, lecz w ustawie, na podstawie której i zgodnie z którą akt ten został wydany. Sposób rozumienia zasady podziału władz, jaki Rada Stanu przyjęła w latach 30. XX w. pod wpływem dominującej wówczas koncepcji suwerenności ustawy, wykluczał dopuszczalność oceny przez sąd administracyjny zarzutu niezgodności podstawy ustawowej. Po uchwaleniu i promulgowaniu ustawa miała stawać się aktem „doskonałym” i „niepodważalnym” w postępowaniu przed sądami. W odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego omawiana koncepcja stanowiła uzasadnienie dla odmowy dokonania przez sąd merytorycznego rozpoznania zarzutu naruszenia normy lub zasady konstytucyjnej przez akt administracyjny zawsze wówczas, gdy rozpoznanie takiego zarzutu prowadziłoby w rzeczywistości – choćby pośrednio – do kontroli konstytucyjności samej ustawy. Ustawa tworzyć miała „ekran” (*loi-écran*), który przysłania naruszenie, jakiego dopuściła się władza publiczna. Praktyka orzecznicza Rady Stanu pokazała jednak, że sąd nie jest całkowicie bezbronny wobec woli ustawodawcy i że istnieją pewne instrumenty, dzięki którym może on uchylić się od skutków niekonstytucyjności ustawy. Rada Stanu zastrzega sobie kompetencję do stwierdzenia istnienia aktu ustawodawczego (*contrôle d'existence de la loi*) w sytuacjach rażącego naruszenia reguł kompetencyjno-proceduralnych a także do oceny, czy zmiana treści wzorca konstytucyjnego nie doprowadziła do derogacji niezgodnym z nim przepisów ustawowych (*abrogation implicite*). Powszechną praktyką jest również stosowanie wykładni „neutralizującej” (*interprétation neutralisante*), za pomocą której Rada Stanu eliminuje treść normatywną niedającą się pogodzić z wymaganiami konstytucyjnymi.

Do istotnego wzmocnienia pozycji sądu administracyjnego względem ustawy doszło także z woli ustrojodawcy V Republiki. Obowiązujący od 1958 r. art. 55 Konstytucji stanowi, że traktaty i umowy międzynarodowe, o ile zostały

prawidłowo ratyfikowane (zatwierdzone) i opublikowane, mają moc wyższą od ustawy. Mimo początkowych oporów Rada Stanu uznała pod koniec lat 80., że przepis ten zawiera też w sobie normę kompetencyjną, która pozwala sądowi odmówić zastosowania – *in casu* i ze skutkiem *inter partes* – ustawy, jeśli stwierdzi jej niezgodność z prawem międzynarodowym lub unijnym (*contrôle de conventionnalité*). W takiej sytuacji ustawa nie jest zdolna wywołać efektu „ekranu” oraz przeszkodzić sądowi w dokonaniu kontroli zgodności aktu administracyjnego bezpośrednio z wymaganiami prawa międzynarodowego i unijnego. Jeśli uwzględnić, że systemy prawa międzynarodowego oraz unijnego zawierają gwarancje w znacznym stopniu odpowiadające gwarancjom ujętym w aktach konstytucyjnych (w szczególności w odniesieniu do wolności i praw podstawowych), to kontrola „konwencyjności” ustaw staje się w rękach sądów środkiem służącym w istocie tym samym celom, co kontrola konstytucyjności. Sąd nie ma co prawda kompetencji, aby doprowadzić do derogacji ustawy, może jednak odmówić jej zastosowania w sprawie. Kiedy niezgodność ustawy z prawem międzynarodowym lub unijnym stwierdzi któryś z sądów najwyższych (Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny), to autorytet ich orzeczeń najprawdopodobniej doprowadzi w praktyce do sparaliżowania procesu stosowania ustawy. Należy mieć przy tym na względzie to, że orzekanie w przedmiocie zgodności lub niezgodności ustawy z aktami międzynarodowymi i unijnymi jest poza kognicją Rady Konstytucyjnej. Uznaje ona bowiem, że – w świetle treści postanowień konstytucyjnych oraz prac ustrojodawczych w 1958 r. – jej funkcja ogranicza się do badania zgodności ustaw z Konstytucją. Ponieważ zaś stwierdzenie niezgodności z aktem międzynarodowym lub unijnym nie oznacza w sposób automatyczny niekonstytucyjności, to nie ma przeszkód, aby kontroli „konwencyjności” dokonywały sądy zwyczajne.

Na skutek decyzji ustrojodawcy z 2008 r. sądy zwyczajne zostały *explicite* włączone w proces kontroli konstytucyjności ustaw. Zgodnie z dodanym wówczas art. 61-1 ust. 1 Konstytucji jeśli w toku postępowania sądowego podniesiony zostanie zarzut niezgodności przepisu ustawowego, który ma znaleźć zastosowanie w tej sprawie, z wolnościami i prawami gwarantowanymi w Konstytucji, to na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego zarzut ten ma być rozpatrzony przez

Radę Konstytucyjną. Jej negatywne orzeczenie prowadzi zaś do uchylenia wadliwego przepisu ustawowego. Niemniej ingerencja Rady Konstytucyjnej zależy od inicjatywy sądów najwyższych, które odgrywają rolę „filtrów”, weryfikujących przesłanki dopuszczalności i zasadności pytania o konstytucyjność. Sąd najwyższy może odmówić nadania biegu wnioskowi o przedstawienie pytania Radzie Konstytucyjnej, jeśli podniesione w nim wątpliwości konstytucyjne nie są „nowe” lub nie mają „poważnego” charakteru. Oba kryteria są w dużym stopniu ocenne i wymagają od sądu dokonania porównania treści kwestionowanego przepisu z treścią wzorca, na jakim oparty jest zarzut. Sąd najwyższy nie ma kompetencji do stwierdzenia – ze skutkiem derogacyjnym *erga omnes* – niezgodności, jednakże może samodzielnie przesądzić o tym, że konkrety przepis ustawowy jest z normą lub zasadą konstytucyjną zgodny. Rozstrzygnięcie takie nie podlega zaskarżeniu. Również Rada Konstytucyjna nie ma kompetencji do weryfikacji prawidłowości stwierdzenia przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny konstytucyjności ustawy.

Reforma ustrojowa z 2008 r. zaktualizowała dyskusję na temat tego, czy Rada Stanu może być uznana za „sąd konstytucyjny” V Republiki Francuskiej. Odpowiedź na tak postawione pytanie zdaje się zależeć od przyjętej konwencji terminologicznej. Trudności wynikają stąd, że – co trafnie diagnozuje M. Verpeaux – w dyskursie naukowym najczęściej utożsamia się pojęcia „sądu konstytucyjnego” (*juge constitutionnel*) oraz „sądu ustawy” (*juge de la loi*)². W takim wąskim ujęciu sądem konstytucyjnym będzie tylko ten sąd, który został wyposażony przez ustrojodawcę w kompetencję do badania zgodności ustawy z konstytucją, i którego orzeczenia mogą doprowadzić do derogacji wadliwej ustawy. Niewątpliwie Rada Stanu (ani inny sąd zwyczajny) takich kompetencji nie posiada. Orzekanie o niekonstytucyjności ze skutkiem polegającym na usunięciu ustawy z systemu jest wyłączną kompetencją Rady Konstytucyjnej.

W literaturze prezentowany jest również szeroki sposób rozumienia pojęcia „sąd konstytucyjny”. Przyjmuje się, że kontrola konstytucyjności ustaw stanowi tylko jeden z wielu środków pozostających w dyspozycji sądu konstytucyjnego.

² M. Verpeaux, głos w debacie, [w:] B. Mathieu, M. Verpeaux, *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, Paris 2011, s. 75.

„Jest być może [środkiem] najważniejszym, ale stanowi zaledwie część teorii sądownictwa konstytucyjnego, którego nie należy redukować do niej [kontroli ustaw]”³. Sądownictwem konstytucyjnym jest bowiem „ogół instytucji oraz instrumentów, dzięki którym zostaje zapewniona – bez żadnych barier – nadrzędność Konstytucji”⁴. Chodzi o zapewnienie nadrzędności Konstytucji w odniesieniu do każdego przejawu aktywności władzy publicznej poprzez zastosowanie sankcji polegającej na uchyleniu każdego aktu (nie tylko ustawy) naruszającego normę nadrzędną. W tym ujęciu sądy administracyjne, a przede wszystkim Rada Stanu, która jest sądem „pierwszej i ostatniej instancji” w sprawach dotyczących zgodności z prawem aktów pochodzących od organów egzekutywy (prezydenta, premiera i ministrów), stanowią nieodłączny element sądownictwa konstytucyjnego⁵. Co prawda – jak stwierdził G. Vedel już w 1966 r. – „Rada Stanu nie jest strażnikiem Konstytucji w tym sensie, w jakim są nim Sąd Konstytucyjny [niemiecki] czy Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, niemniej jest sądem konstytucyjnym, gdyż jej funkcja sądownicza wymaga w sposób oczywisty interpretowania i stosowania Konstytucji” w celu rozstrzygnięcia spraw należących do jej kognicji⁶. W zakresie swojej właściwości Rada Stanu czuwa nad poszanowaniem hierarchicznej zgodności norm oraz poddaje wykładni i stosuje normy i zasady konstytucyjne na takich samych zasadach, jak Rada Konstytucyjna⁷.

Kontrola konstytucyjności aktów podustawowych stanowi ekskluzywną domenę sądów administracyjnych. Jednocześnie – na skutek wejścia w życie reformy z 2008 r. – Rada Konstytucyjna utraciła swój monopol w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw. Zachowuje wyłączność kompetencyjną tylko w zakresie kontroli prewencyjnej (art. 61 Konstytucji). Jeśli chodzi natomiast o kontrolę następczą (art. 61-1 Konstytucji), ocena zgodności ustawy z wolnościami i prawami konstytucyjnie chronionymi przebiega obecnie w dwóch etapach. Najpierw to sądy zwyczajne – a ostatecznie Rada Stanu i Sąd Kasacyjny – oceniają, czy podniesione przez stronę zarzuty mają „nowy” lub „poważny” charakter. Tylko wtedy, kiedy

³ L. Favoreu i in., *Droit constitutionnel...*, dz. cyt., s. 226.

⁴ Tamże, s. 225.

⁵ L. Favoreu, Th. S. Renoux, dz. cyt., s. 3.

⁶ G. Vedel, słowo wstępne do F. Batailler, dz. cyt., s. III.

⁷ Sauvé J.-M., *Le Conseil d' tat et la Constitution*, RFDC z 2009, nr 77, s. 19-23.

stwierdzą one, że zachodzą „poważne” wątpliwości, otwarta staje się droga do zaangażowania Rady Konstytucyjnej w następczą kontrolę konstytucyjności. Sądy zwyczajne mogą zamknąć proces badania konstytucyjności na pierwszym etapie. Podczas procedury „filtrowania” pytań o konstytucyjność mogą uznać kwestionowany przepis ustawowy za zgodny z wolnościami i prawami gwarantowanymi przez Konstytucję. Chociaż rozstrzygnięcie takie formalnie jest wiążące tylko *inter partes*, to – jeśli pochodzi ono od Rady Stanu albo Sądu Kasacyjnego – siłą autorytetu zablokuje możliwość podważania przepisu w toku postępowań sądowych do czasu zmiany okoliczności prawnych lub faktycznych albo odstąpienia od poglądu przez sąd najwyższy. Z tych względów należy podzielić pogląd, że wprowadzenie mechanizmu pytań o konstytucyjność uczyniło Radę Stanu jednym z sądów konstytucyjności ustaw (obok Rady Konstytucyjnej i Sądu Kasacyjnego)⁸.

⁸ B. Mathieu, *Introduction*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 2; B. Stirn, *Rapport introductif...*, dz. cyt., s. 13-15.

Bibliografia

1. Literatura

1.1. Monografie

- Avril P., Gicquel J., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2011,
- Batailler F., *Le Conseil d'État – juge constitutionnel*, Paris 1966,
- Baumert R., *La découverte du juge constitutionnel, entre science et politique*, Paris 2009,
- Blachèr Ph., *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale. « La loi votée... n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »*, Paris 2001,
- Bodineau P., *Les conseils économiques et sociaux*, Paris 1994,
- Bouvier L.-A., *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, Paris 2015,
- Bredin J.-D., Sieyès. *La clé de la Révolution française*, Paris 1988,
- Camby J.-P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris 2013,
- Chevallier J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris 1968 (maszynopis w zbiorach Biblioteki Cujas w Paryżu),
- Chevallier J., *L'État de droit*, Paris 2003,
- Costa J.-P., *Le Conseil d'État dans la société contemporaine*, Paris 1993,
- Degoffe M., *La juridiction administrative spécialisée*, Paris 1996,
- Denquin J.-M., *La genèse de la V^e République*, Paris 1988,
- Dermagne J., *Qu'est-ce que le Conseil économique et social ?*, Paris 2006,
- Dilloard A., *Les observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel*, Paris 2014,
- Douence J.-C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris 1968,
- Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, Paris 2006,
- Favoreu L., Renoux Th.S., *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Paris 1992,
- Frayssinet J., *Le Conseil économique et social*, Paris 1996,
- Freedman Ch.E., *The Conseil d'État in modern France*, New York, 1961,
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993,
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987,
- Gdulewicz E., *Parlament Republiki Francuskiej*, Warszawa 1993,
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000,
- Gonod P., *Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative*, Paris 2014,
- Gueydan C., *Le Conseil d'État, garant du domaine de la loi et du règlement*, Saarbrücken 2013,
- Hamon F., Wiener C., *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger*, Paris 2011,
- Henrion de Pansey P., *De l'autorité judiciaire en France*, Paris 1818 (dostęp: www.gallica.bnf.fr),
- Jan P., *Le procès constitutionnel*, Paris 2010,
- Krzemiński M., *Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczynych organów władzy publicznej*, Nowy Sącz 2007,
- Kubiak A., *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993,
- Kubuj K., *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006,
- Lachaume J.-F., *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en Droit public français*, Paris 1966,

- Lanza A., *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris 1984,
- Latournerie D., *Le Conseil d'État. « Au nom du peuple français... »*, Paris 2005,
- Lauvaux P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles 1988,
- Lemaire A., *Les Lois fondamentales de la monarchie française*, Paris 1907,
- Leroyer S., *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République. Essai sur une théorie de l'État*, Paris 2011,
- Lochak D., *La justice administrative*, Paris 1998,
- Machowska A., Wojtyczek K. (red.), *Prawo francuskie*, Zakamycze 2005, t. II,
- Magnet J., *La Cour des comptes*, Paris 1971,
- Magnon X. i in., *La question prioritaire de constitutionnalité. Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, Paris 2013,
- Massot J., Girardot Th., *Le Conseil d'État*, Paris 1999,
- Massot J. i in., *Le Conseil d'État : juge de cassation*, Paris 2001,
- Mathieu B., *La Loi*, Paris 2004,
- Melleray F., *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, Paris 2001,
- Mikuli P., *Zdekoncentrowana kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2002,
- Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris 2006,
- Pichot-Bravard Ph., *Conserver l'ordre constitutionnel (XVI^e-XIX^e siècles). Les discours, les organes et les procédés juridiques*, Paris 2011,
- Pignarre P.-E., *La théorie de la directive-écran dans la mise en œuvre de la question prioritaire de la constitutionnalité*, Paris 2013,
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995,
- Le Pourhiet A.-M., *Les ordonnances, la confusion des pouvoirs en droit public français*, Paris 2011,
- Rainaud N., *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État*, Paris 1996,
- Raynaud J., Bertucci J.-Y., *Les juridictions financières*, Paris 2003,
- Redor M.-J., *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris 1992,
- Robineau Y., Truchet D., *Le Conseil d'État*, Paris 2002,
- Rolin E., *Le Conseil d'État, juge de l'extradition*, Paris 1999,
- Rouvillois F., *Les origines de la V^e République*, Paris 1998,
- Serrand P., *L'acte de gouvernement. Contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'État*, Paris 1996 (maszynopis w zbiorach Biblioteki Cujas w Paryżu),
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992,
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności prawa*, Kraków 1928,
- Stembrowicz J., *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977,
- Stirn B., *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1991,
- Stirn B., *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris 1989,
- Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003,
- Thomas J., *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Paris 2010
- Verpeaux M., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2014,
- Verpeaux M., *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris 1991,
- Vincent J. i in., *La justice et ses institutions*, Paris 1996,

- Weidenfeld K., *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIV^e-XV^e siècle)*, Paris, 1999,
- Zahorski H., *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.*, Wilno 1931,
- Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964;

1.2. Podręczniki i opracowania kursowe

- Ardant Ph., Mathieu B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014,
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009,
- Barthélemy J., Duez P., *Traité du droit constitutionnel*, Paris 1933,
- Braibant G., *Le droit administratif français*, Paris 1992,
- Broyelle C., *Contentieux administratif*, Paris 2015,
- Chapus R., *Droit administratif général*, Paris 2001, t. I,
- Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Paris 1999,
- Daël S., *Contentieux administratif*, Paris 2006, s. 16-18.
- Debbasch Ch., Colin F., *Droit administratif*, Paris 2007,
- Delvolvé P., *Le droit administratif*, Paris 2006,
- Duverger M., *Le système politique français*, Paris 1990,
- Favoreu L. i in., *Droit constitutionnel*, Paris 2013,
- Gaudemet Y., *Droit administratif*, Paris 2005,
- Gicquel J., Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014,
- Gohin O., *Contentieux administratif*, Paris 2014,
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, Paris 2013,
- Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 2014,
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005,
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Warszawa 2009,
- Laferrière E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896, t. I i II (www.gallica.bnf.fr),
- Morand-Deville J., *Droit administratif*, Paris 2007,
- Odent R., *Le contentieux administratif*, Paris 1977, z. 1,
- Pacteau B., *Manuel de contentieux administratif*, Paris 2014,
- Pactet P., Mélin-Soucramanien F., *Droit constitutionnel*, Paris 2004,
- Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2013,
- Seiller B., *Droit administratif*, Paris 2005, t. II,
- Vedel G., Delvolvé P., *Droit administratif*, Paris 1992, t. I i II,
- Waline J., *Droit administratif*, Paris 2010;

1.3. Komentarze, zbiory orzecznictwa, raporty

- Carcassonne G., *La Constitution*, Paris 2009,
- *Code constitutionnel*, red. Th. S. Renoux, M. de Villiers, X. Magnon, Paris 2016,
- *Code des procédures administratives*, red. Z. Ait-el-Kadi, Paris 2016,

- *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac i X. Prétot, Paris 2009,
- Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Paris 2007,
- *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, Paris 1991, t. III,
- *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde. Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*, Paris 1994 (<http://admi.net/literacy/picq.pdf>; data ostatniego logowania: 01.03.2017),
- *Les grand arrêts du contentieux administratif*, red. J.-C. Bonichot, P. Cassia, Paris 2014,
- *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, red. M. Long, Paris 2013,
- *Les grands avis du Conseil d'État*, red. Y. Gaudemet, B. Stirn, Paris 2002,
- *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. L. Favoreu, L. Philip, Paris 2007,
- *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa, Paris 2013,
- *Les grades décisions de la jurisprudence française de droit international public*, red. A. Pellet, A. Miron, Paris, 2015,
- *Guide de légistique* (<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/II.-Etapas-de-l-elaboration-des-textes/2.1.-Regles-generales/2.1.1.-Le-role-du-Secretariat-general-du-Gouvernement-et-du-Conseil-d-Etat>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Pacteau B., *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle. Textes réunis, présentés et commentés*, Paris 2003,
- *Une V^e République plus démocratique. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République* (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- J.-J. Hiest, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République*, druk senacki nr 387/2007-2008 (dostęp: <http://www.senat.fr/rap/107-387/107-3871.pdf>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de la loi constitutionnel (n^o 820) de modernisation des institutions de la V^e République*, druk nr 892/XIII kadencja Zgromadzenia Narodowego (dostęp: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0892.pdf>; data ostatniego logowania: 01.04.2017);

1.4. Rozdziały w opracowaniach zbiorowych, artykuły, glosy i teksty wystąpień

- Abraham R., *Le contrôle de constitutionnalité opéré par le juge administratif et la théorie de la « loi-écran »*. *Conclusions sur Conseil d'État*, 17 mai 1991, *Quintin*, RDP z 1991, nr 5, s. 1429-1432,
- Alcaraz H., *Décision n^o 2004-49 8 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique*, RFDC z 2004, nr 60, s. 797-831,
- Alland D., *Le juge français et le droit d'origine internationale*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 47-59,
- Ancely R., *Loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle*, „*Revue Pénitentiaire*” z 1933, nr 4, s. 96-170,
- Apollis B., *La persistance du recours dans l'intérêt de la loi en matière administrative*, RDP z 2010, s 1209-1234,

- Arrighi de Casanova J., *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue du Conseil d'État*, NCCC z 2011, nr 30, s. 23-29,
- Arrighi de Casanova J., *Le juge des actes préparatoires à l'élection*, NCCC z 2013, nr 41, s. 9-16,
- Arsac R., *La fonction consultative du Conseil constitutionnel*, RFDC z 2006, nr 68, s. 781-820,
- Auby J.-B., *L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus*, CCC z 2015, nr 19, s. 105-108,
- Autin J.-L., Sudre F., *Juridiquement fragile, stratégiquement correct*, RFDA z 2001, IX-X, s. 1000-1009,
- Autin J.-L., Sudre F., *L'impartialité structurelle du Conseil d'État hors de cause ? À propos de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 novembre 2006, Société Sacilor-Lormines*, RFDA z 2007, III-IV, s. 342-351,
- Avril P., *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé*, NCCC z 2016, nr 50, s. 39-49,
- Bachelier G., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 18 décembre 1998, SARL du parc d'activité de Blotzheim et SCI Haselaecker*, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 315-331,
- Bachelier G., *Les règles non écrites du droit international public et le juge administratif*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, red. P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 31-45,
- Badinter R., *Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité*, RFDC z 2014, nr 100, s. 777-782,
- Baghestani-Perrey L., Verpeaux M., *Note sous Conseil d'État, Section, 25 septembre 1998, M. Mégret*, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 345-354,
- de Baecque F., *Le Conseil d'État, Conseil du Gouvernement*, [w:] *Administration et politique sous la Cinquième République*, red. F. de Baecque, J.-L. Quermonne, Paris 1982, s. 131-138,
- Bailleul D., *Le juge administratif et la conventionnalité de la loi. Ver la remise en question de la jurisprudence Nicolo ?*, RFDA z 2003, IX-X, s. 876-889,
- Baranger D., *The Language of Eternity. Constitutional review of the amending power in France (or the absence thereof)*, „Jus Politicum” z 2010, nr 5,
- Beaud O., *L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État*, „Jus Politicum” z 2009, nr 3, s. 14-21,
- de Béchillon D., *L'applicabilité des directives communautaires selon la jurisprudence du Conseil d'État*, RDP z 1991, s. 759-791,
- de Béchillon D., *Cinq cours suprêmes ? Apologie (mesurée) du désordre*, „Pouvoirs” z 2011, nr 137, s. 33-44,
- de Béchillon D., *De quelques incidences du contrôle de la conventionnalité internationale des lois par le juge ordinaire. Malaise dans la Constitution*, RFDA z 1998, nr 14(2), s. 225-242,
- Belda B., *Faut-il généraliser le recours administratif préalable ?*, RDP z 2008, nr 6, s. 1483-1520,
- Benoit F.-P., *Les fondements de la justice administrative*, [w:] *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris 1974, t. II, s. 283-295,
- Bergeal C., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale*, RFDA z 1999, nr 15(2), s. 333-343,
- Bernabé B., Cartier E., *L'introduction d'un nouveau gène dans le procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 1-18,

- Bernard M., *Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d'État sous la V^e République*, [w:] *Conseil d'État. Rapport public 1994*, „La Documentation française” nr 46,
- Bertile V., *L'intérêt à agir des parlementaires devant le juge administratif*, RFDC 2006, nr 68, s. 825-836,
- Bigot G., *Les mythes fondateurs du droit administratif*, RFDA z 2000, nr 16(3), s. 527-536;
- Bienvenu J.-J., *Aux origines de la cassation et au lendemain des Constitutions : les premières décisions de cassation*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 11-15,
- Blaizot-Hazard C., *Les contradictions des articles 54 et 55 de la Constitution face à la hiérarchie des normes*, RDP z 1992, s. 1293-1320,
- Bokszczanin I., *Koordinacja prac rządu we Francji*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2013, 257-262,
- Bon P., *Le contrôle des actes non législatifs du parlement : toujours en déni de justice ?*, [w:] *Le renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1065-1082,
- Bon P., *Les modalités restrictives de contrôle des actes non législatifs du parlement par le juge ordinaire sont constitutionnelles*, RFDC z 2012, nr 89, s. 127-135,
- Bonichot J.-Cl., *Convergences et divergences entre le Conseil d'État et la Cour de justice des Communautés européennes*, RFDA z 1989, nr 5, s. 579-604,
- Bonnet B., *Le Conseil d'État, la Constitution et la norme internationale*, RFDA z 2005, I-II, s. 56-66,
- Bonnet B., *Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes...*, RDP z 2013, nr 5, s. 1229-1257,
- Bossuyt M., Verrijdt W., *The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment*, ECLR z 2011, nr 7, s. 355-391,
- Boudon J., *La réforme du Tribunal des conflits*, RDP z 2014, nr 6, s. 1579-1589,
- Boulouis J., *Le défenseur de l'Exécutif*, „Pouvoirs” z 1991, nr 13, s. 33-40,
- Bourrel R., *Le juge administratif, nouveau gardien de la liberté individuelle ?*, RA z 2010, nr 317(IX/X), s. 455-465,
- Boyen A., *La spécificité du contentieux des lois de pays*, [w:] *Le renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1083-1100,
- Bożek M., *System „rządów zgromadzenia” – próba definicji*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 191-211,
- Braibant G., *Le contrôle de constitutionnalité des lois par le Conseil d'État*, [w:] *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris 2001, s. 185-192,
- Brenet F., Claeys A., *La procédure de saisine pour avis du Conseil d'État : pratique contentieuse et influence en droit positif*, RFDA z 2002, V-VI, s. 525-537,
- Brisson J.-F., *L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration en France*, [w:] red. M. Wyrzykowski, Ph. Chauvin, *Contrôle de l'administration en France et en Pologne. Actes du colloque des 4 et 5 mai 1998*, Warszawa 1999, s. 127-130,
- de Broglie G., *Le Conseil d'État au XIX^e siècle. Le point de vue*, RA z 1998, nr specjalny (*Le Conseil d'État et les crises*), s. 26-27,
- Brunet P., *Les principes généraux de droit et la hiérarchie des normes*, [w:] *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris 2006, s. 207-221,
- Brunet P., *Que reste-t-il de la volonté générale ?*, „Pouvoirs” z 2005, nr 114, s. 5-19,

- Burdeau F., *Les crises du principe de dualité de juridiction*, RFDA z 1990, nr 5, s. 724-733,
- Caillousse J., *Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel*, AJDA z 26.09.2005, s. 1781-1786,
- Camby J.-P., *34/37 – des frontières perméables*, RDP z 2002, nr 1-2, s. 280-297,
- Camby J.-P., *L'autonomie des pouvoirs publics, limite de la compétence du juge administratif (réflexions sur l'arrêt Brouant du Conseil d'État du 25 octobre 2002)*, RDP z 2002, nr 6, s. 1855-1871,
- Camby J.-P., *Le droit communautaire est-il soluble dans la Constitution ?*, RDP z 2004, nr 4, s. 878-888,
- Camby J.-P., *Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe*, RDP z 2003, nr 3, s. 671-688,
- Carcassonne G., *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975?*, CCC z 1999, nr 7, s. 95-100,
- Carpentier E., *L'« acte de gouvernement » n'est pas insaisissable*, RFDA z 2006, VII-VIII, s. 661-677,
- Carpentier E., Trémeau J., *La confrontation de la loi à la Constitution par le juge ordinaire. Que pensez-vous ? À propos de CE, ord. réf., 21 nov. 2005, Boisvert, et CE, Ass., 16 déc. 2005, Syndicat national des huissiers de justice*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 553-579,
- Cartier E., *L'ambiguïté des effets de la décision d'inconstitutionnalité sur le procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 154-189,
- Cartier E., *Les magistrats ordinaires : entre stratégies défensives de la loi et stratégies régulatrices du procès*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 54-62,
- Cassard-Valembois A.-L., *La recevabilité d'une QPC posée devant le Conseil constitutionnel, juge électoral*, RFDC z 2012, nr 91, s. 597-603,
- Cassard-Valembois A.-L., *L'utilisation renouvelée de la jurisprudence « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie » au profit de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre*, „Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué” z 2013, nr 3, s. 400-405,
- Cassia P., *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu*, RFDA z 2002, I-II, s. 20-32,
- Cassia P., *Le juge administratif, la primauté du droit de l'Union européenne et la Constitution française*, RFDA z 2005, nr 3, s. 465-472,
- Cassia P., *Note sur Conseil d'État, Assemblée, 30 octobre 2009, Mme Perreux*, RFDA z 2009, IX-X, s. 1146-1151,
- Cassia P., *Le Président de la Section du contentieux du Conseil d'État*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 125-148,
- Caylet S., *Le Rapporteur public ou le dépérissement du commissaire du gouvernement*, RDP z 2010, nr 5, s. 1307-1325,
- Chabanol D., *Le contradictoire et le commissaire du gouvernement*, RFDA z 2001, nr 17(2), s. 327-331,
- Chabanol D., *Statut et déontologie des magistrats administratifs*, [w:] *La modernisation de la justice administrative en France*, red. M. Paillet, Paris 2010, s. 215-221,
- Chaline J.-P., *Le Conseil d'État de 1830-1848*, RA z 1998, nr specjalny, s. 9-12,
- Chaltiel F., *Le juge administratif, juge européen*, AJDA z 18.02.2008, s. 283-290,

- Chaltiel F., *Nouvelle précision sur les rapports entre le droit constitutionnel et le droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs*, RFDC z 2006, nr specjalny, s. 837-847,
- Champagne G., *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur l'administration : le contrôle de la constitutionnalité des lois et l'encadrement de l'activité des autorités administratives*, [w:] *Contrôle de l'administration en France et en Pologne. Actes du colloque des 4 et 5 mai 1998*, red. M. Wyrzykowski, Ph. Chauvin, Warszawa 1999, s. 53-94,
- Chevallier J., *Le Conseil d'État, au cœur de l'État*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 5-17,
- Chevallier J., *Du principe de séparation au principe de dualité*, RFDA z 1990, nr 5, s. 712-723,
- Chmielarz A., *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, PS z 2010, nr 1, s. 125-142,
- Chmielarz-Grochal A., *Francuska Rada Stanu jako „sąd nad prawem”*, PiP z 2014, z. 7, s. 75-90,
- Clapié M., *Le Conseil d'État et le Préambule de la Constitution de 1946*, RA z 1997, nr 297(V/VI), s. 278-289,
- Colliard J.-C., *Que reste-t-il de l'article 38 de la Constitution ?*, [w:] *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris 2009, s. 121-135,
- Combrade B.-L., *L'influence des études d'impact sur la rédaction des avis du Conseil d'État en matière de projets de loi*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 107-118,
- de Corail J.-L., *Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi. Observations et thèmes de réflexions*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélange en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 593-606,
- Cossalter Ph., *Le juge administratif peut contrôler la conventionnalité d'une loi organique. Nota flash sous CE 6 avril 2016 M.A. c. CSM*, RDP on line, 2006, nr 23792 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23792; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Costa J.-P., *Principes fondamentaux, principes généraux, principes à valeur constitutionnelles*, [w:] *Conseil constitutionnel et Conseil d'État. Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat*, Paris, 1988, s. 133-144;
- Coutron L., Gahdoun P.-Y., *Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice de l'Union européenne : une innovation aux implications incertaines*, RDP z 2013, nr 5, s. 1207-1228,
- Debout É., *Quelle efficacité structurelle du procès constitutionnel ?*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 208-237,
- Delvolvé P., *Le Conseil d'État – Cour suprême de l'ordre administratif*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 51-59,
- Delvolvé P., *Le Conseil d'État, régulateur de l'ordre administratif*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 259-271,
- Delvolvé P., *La définition des actes administratifs*, RFDA z 2016, I-II, s. 35-39,
- Delvolvé P., *L'été des ordonnances*, RFDA z 2005, IX-X, s. 909-921,
- Denoix de Saint-Marc R., *Le Conseil d'État et les « actes parlementaires »*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 273-280.
- Denolle A.-S., *Les études d'impact : une révision manquée ?*, RFDC z 2011, nr 87, s. 499-514,

- Derosier J.-Ph., Gren M., Macaya A., *Le Conseil d'État, juge constitutionnel ? Étude du rôle d'un juge de l'inconstitutionnalité potentielle de la loi*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 33-50,
- Dilloard A., *Les observations du Premier ministre dans le cadre de la QPC*, RDP z 2014, nr 4, s. 967-982,
- Diémert S., *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11 de la Constitution*, RFDC z 2009, nr 99, s. 55-97,
- Disant M., *L'utilisation par le Conseil d'État des décisions du Conseil constitutionnel. Figures, contraintes et enjeux autour de l'hypothèse de l'«appropriation» du contrôle de constitutionnalité de la loi*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 51-67,
- Dord O., *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, RFDC z 2009, nr 77, s. 99-118,
- Doumbé-Billé S., *La justice judiciaire dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel depuis 1958*, RDP z 1986, s. 345-394,
- Drago G., *Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement : de la consultation à la codécision*, AJDA z 2003, s. 948-593,
- Drago R., *Incidences contentieuses des attributions consultatives du Conseil d'État*, [w:] *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris 1974, t. II, s. 379-388,
- Drago R., *La loi du 24 mai 1872*, „Études et documents du Conseil d'État” z 1973, s. 13-20,
- Dubouis L., *Le juge administratif français et les règles du droit international*, AFDI z 1971, nr 17, s. 9-60,
- Duffy A., *Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008, Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel*, RFDC z 2009, nr 77, s. 182-186,
- Dumortier G., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 9 juillet 2010, M^{me} Souad Chériet-Benseghir*, RFDA z 2010, XI-XII, s. 1133-1143,
- Dutheillet de Lamothe O., *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 315-327,
- Duverger M., *Les Institutions de la Cinquième République*, RFSP z 1959 r., nr 1, s. 103-115,
- Eisenmanna Ch., *Glosa do wyroku RS z dnia 6 listopada 1936 r. w sprawie Arrighi*, „Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine” z 1938, nr 1, cz. III, s. 1-6 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017),
- Éveillard G., *Abrogation implicite ou inconstitutionnalité ? Les vicissitudes de l'abrogation implicite de la loi par une disposition constitutionnelle postérieure. Entre postériorité et supériorité*, RFDA z 2011, III-IV, s. 353-363,
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, RFDC z 2009, nr 78, s. 269-298,
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Décision n° 2003-469 DC, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, RFDC z 2003, nr 54, s. 374-383,
- M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le filtrage opéré par le Conseil d'État. Rapport de recherche*, Aix-Marseille, 2013 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00934233>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendum en France: entre apparences et réalité*, RFDC z 2014, nr 100, s. 907-919,

- Favoreu L., *L'application des décisions du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État et le Tribunal des conflits*, RFDA z 1987, s. 264-280,
- Favoreu L., *Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Maastricht III. Commentaire*, RFDC z 1992, nr 12, s. 743-747,
- Favoreu L., *Droit constitutionnel normatif*, RFDC z 1992, nr 12, s. 735-740,
- Favoreu L., *L'injusticiabilité des lois constitutionnelles*, RFDA z 2003, s. 792-795,
- Favoreu L., *L'interprétation de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution par le Conseil d'État*, RFDA z 2000, s. 664-667,
- Favoreu L., *Légalité et constitutionnalité*, CCC z 1997, nr 3, s. 75-81,
- Favoreu L., *Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 607-616,
- Favoreu L., *Point de vue sur l'arrêt Brouant*, RFDA z 2003, I-II, s. 8-13,
- Ferrari S., *De l'art du trope l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel*, RFDC z 2010, nr 83, s. 497-521,
- Flausse J.-F., *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux constitutionnel*, RFDC z 1993, s. 207-216,
- Flausse J.-F., *Dualité des ordres de juridiction et Convention européenne des droits de l'homme*, [w:] *Gouverner, administrer, juger. Jean Waline. Librum amicorum*, Paris 2002, 523-546,
- Fouletier M., *La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*, RFDA z 2000, nr 16(5), s. 963-983,
- Gaïa P., *Droit constitutionnel international : la procédure de l'article 54 de la Constitution*, RFDC z 1992, nr 12, s. 729-735,
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 179-189,
- Gaudemet Y., *La loi administrative*, RDP z 2006, nr 1, s. 65-84,
- Gaudemet Y., *La prévention du contentieux administratif par les avis du Conseil d'État*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d'État. Journées d'Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 239-248,
- Gaudemet Y., *Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 617-628,
- Ghevontian R., *Czy prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, PS z 2008, nr 6, s. 59-68,
- Geffray E., *L'abrogation implicite de la loi par la Charte de l'environnement*, RFDA z 2009, IX-X, s. 963-974,
- Genevois B., *Une catégorie de principes de valeur constitutionnelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, RFDA z 1998, nr 14(3), s. 477-494,
- Genevois B., *Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion*, RFDA z 2000, nr 16(6), s. 1207-1218,
- Genevois B., *La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers*, RFDC z 1989, nr 4, s. 691-702,
- Genevois B., *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA z 2004, nr 4, s. 651-661,
- Genevois B., *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de la Cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 31-54,

- Genevois B., *Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi*, RFDA z 2002, IX-X, s. 877-886,
- Genevois B., *Le Conseil d'État n'est pas le censeur de la loi au regard de la Constitution*, RFDA z 2000, nr 4, s. 715-724,
- Genevois B., *Une exemple de l'influence du contrôle a posteriori sur le contrôle a priori : l'application de la jurisprudence « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie »* RFDA z 2013, I-II, s. 1-8,
- Genevois B., *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975?*, CCC z 1999, nr 7, s. 101-108,
- Genevois B., *Le juge d'élections, le traité et la loi*, RFDA z 1988, s. 908-917,
- Genevois B., *Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 323-340,
- Genevois B., *Réconfortant et déconcertant*, RFDA z 2001, IX-X, s. 991-999,
- Gentot M., *Le Conseil d'État, régulateur du contentieux administratif*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d'État. Journées d'Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 148-153,
- Gervais A., *Constatations et réflexions sur l'attitude du juge administratif français à l'égard du droit international*, AFDI z 1965, nr 11, s. 13-39,
- Gicquel J., *Parlement w czasach V Republiki*, PS z 2008, nr 6, s. 87-96,
- Gicquel J., *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*, „Pouvoirs” z 2008, nr 126, s. 47-59,
- Girard D., *L'immunité juridictionnelle interne des actes de désignation de candidats aux fonctions de juge international. Note sous Conseil d'État, Section, 28 mars 2014, De B., requête n° 373064*, RGD on line z 2014, nr 15787 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=15787; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Girard D., *Le recours pour excès de pouvoir confronté au « droit souple »: il plie mais ne rompt pas ! Note sous CE Ass., 21 mars 2016, Sociétés Numéricâble et Fairvesta international et autres (n° 368082-84 et 390023)*, RGD on line z 2016, nr 23904 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23904; data logowania: 01.04.2017),
- Girardot T.-X., *Le retour à la loi écran devant le juge des référés*, AJDA z 2006, nr 35, s. 1875-1881,
- Gohin O., *Le Conseil d'État et le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, RFDA z 2000, nr 16(6), s. 1175-1188,
- Gohin O., *La Constitution française et le droit d'origine externe*, RFDA z 1999, nr 1, s. 77-89,
- Gonod P., *Le Conseil d'État, conseil du Parlement. À propos de l'article 39 alinéa 3 nouveau de la Constitution*, RFDA z 2008, IX-X, s. 871-876,
- Gonod P., *Le Conseil d'État républicain*, RA z 1999, nr 8, s. 33-42,
- Gonod P., *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget ?*, RFDA 2009, nr 5, s. s. 885-911,
- Gonod P., *La réforme réalisée. La modification de la loi du 24 mai 1872*, RFDA z 2015, nr 2, s. 331-342,
- Gonod P., *Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative*, „Pouvoirs” z 2007, nr 123, s. 117-131,
- Gonod P., Jouanjan O., *Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ?*, RFDA z 2003, s. 14,
- Gonod P. i Jouanjan O., *Point de vue sur l'arrêt Brouant*, RFDA z 2013, I-II, s. 14-21,

- Gottot S., *Les saisines directes du Conseil constitutionnel : vers une remise en cause de l'unité procédurale de la question prioritaire de constitutionnalité ?*, RFDA z 2015, V-VI, s. 589-597,
- Goularda G., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 25 octobre 2002*, Brouant, RFDA z 2003, I-II, s. 1-7,
- Grewe C., *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité : à la recherche d'une frontière introuvable*, RFDC z 2014, nr 100, s. 961-970,
- Guenée B., *Le Conseil du roi au Moyen Age*, RA z 1999, nr 3, s. 5-9,
- Guérin Bargues C., *De l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII à la protection juridique du fonctionnaire : essai de généalogie*, RFDA z 2009, IX-X, s. 975-994,
- Guettier Ch., *De l'incompétence du Conseil d'État à l'égard du Conseil constitutionnel*, [w:] *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris 2008, s. 203-213,
- Guillaume G., *Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 353-363,
- Guillaume M., *Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?*, „Pouvoirs” z 2005, nr 114, s. 117-129,
- Guillaume M., *La procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 121-127,
- Guyomar M., *Conclusions sur Conseil d'État, 3 juin 2009, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, RFDA z 2009, VII-VIII, s. 800-802,
- Guyomar M., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 30 octobre 2009, Mme Perreux*, RFDA z 2009, IX-X, s. 1125-1145,
- Hamon F., *Le referendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, RFDC z 2014, nr 98, s. 253-268,
- Hauriou M., *La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements. Note sous Conseil d'État, 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244*, „Recueil Dalloz Sirey” z 1908, nr 3, poz. 1, [przywołuję za:] RGD on line z 2013, nr 11245 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=11245; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Hauriou M., *Révocation de fonctionnaires publics se mettant en grève et la communication préalable du dossier. Note sous Conseil d'État, 7 août 1909, Winkell*, [przywołuję za:] RGD on line z 2014, nr 14160 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=14160; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Hutier S., *Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ?*, RFDC z 2015, nr 101, s. 194-201,
- Izdebski H., *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 35-82,
- Izdebski H., *Francuska Rada Stanu*, ZNSA z 2005, nr 1, s. 137-142,
- Jacquilot F., *Procédure de la QPC*, NCCC z 2013, nr 40, s. 7-36,
- Jacquinot N., *L'utilisation par les juges du fond des arrêtes de non-renvoi d'une QPC*, AJDA z 2012, s. 2097-2102,
- Jaume L., *Le contrôle de constitutionnalité de la loi a-t-il un sens pour la doctrine française de la Révolution et des premières années du XIX^e siècle ?* [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*, red. D. Chagnollaude, Paris 2003, s. 17-29,
- Jeannot-Gasnier A., *La contribution du Conseil d'État à la fonction législative*, RDP z 1998, nr 4, s. 1132-1175,

- Jégouzo Y., *À propos de la fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris 2007, s. 505-517,
- Jorat M., *Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats*, RFDA z 2008, V-VI, s. 456-467,
- Jordana de Pozas L., *Le Conseil d'État espagnol et les influences françaises au cours de son évolution*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivôse an VIII-24 décembre 1949)*, Paris 1952, s. 521-534,
- Kmiecik Z., *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, PiP z 2010, z. 9, s. 17-31,
- Kochanowski J., *Polska potrzebuje drugiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita” z 27.03.2008,
- Kochanowski J., *Za dużo przepisów, za mało prawa*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 126 i 127,
- Kopczyński J., *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, RPEiS z 1926, nr 1, s. 18-21,
- Kościelniak G., *Rada Stanu – organ opiniodawczy w procesie stanowienia prawa. Analiza postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” z 2010, nr 1, s. 67-77,
- Koubi G., *Distinguer « l'impératif » du « réglementaire » au sein des circulaires interprétatives*, RDP z 2004, s. 499-544,
- Kruk M., *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, BRL z 1992, nr 29, s. 9-22,
- Krzymkowski M., *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Człowieka Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” z 2013, nr 13(4), s. 211-228,
- Kubuj K., *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej*, „Studia Prawnicze KUL” z 2011, nr 2 s. 37-58,
- Kubuj K., *Wpływ francuskiej Rady Stanu na kształt prawa w państwie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie (doktryna-prawo-praktyka). Prace dedykowanego Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcinski, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 439-452,
- Labayle H., *Question prioritaire de constitutionnalité et question préjudicielle : ordonner le dialogue des juges ?*, RFDA z 2010, VII-VIII, s. 659-677,
- Labayle H., Mehdi R., *Le Conseil constitutionnel, le mandat d'arrêt européen et le renvoi préjudiciel à la Cour de justice*, RFDA z 2013, nr 3, s. 461-476,
- Labayle H., Mehdi R., *Le Conseil d'État et la protection communautaire des droits fondamentaux. Observations sur l'arrêt Conseil national des Barreaux (Conseil d'État, 10 avril 2008)*, RFDA z 2008, VII-VIII, s. 711-720,
- Lachaume J.-F., *Juridiction administrative et contrôle de réciprocité des traités et accords internationaux (art. 55 de la Constitution). Note sous Conseil d'État, Assemblée, 9 avril 1999, Mme Chevrol-Benkeddach*, RFDA z 1999, nr 15(5), s. 937-949,
- Lachaume J.-F., *Note sur Conseil d'État, Assemblée, 5 mars 2003, Aggoun*, RFDA z 2003, XI-XII, s. 1223-1228,
- Landais C., Lenica F., *L'abrogation implicite dans la jurisprudence récente du Conseil d'État*, AJDA z 20.01.2006, s. 357-360,

- von Lang A., *Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité*, AJDA z 26.09.2005, s. 1760-1766,
- Laquière A., *Le contrôle de constitutionnalité de la loi aux États-Unis vu par les penseurs libéraux français du XIX^e siècle*, [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*, red. D. Chagnollaud, Paris 2003, s. 85-101,
- Latournerie R., Konkluzje do sprawy *Arrighi* (wyrok RS z dnia 6 listopada 1936 r.), „Dalloz. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine” z 1938, nr 1, cz. III, s. 2-8 (dostęp: www.gallica.bnf.fr; ostatnie logowanie: 01.04.2017),
- Lenoir N., *Les rapports entre le droit constitutionnel français et le droit international à travers le filtre de l'article 54 de la Constitution de 1958*, [w:] *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, red. P.-M. Dupuy, Paris 2001, s. 11-30,
- Lepetit-Collin H., Perrin A., *La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives*, RFDA z 2011, VII-VIII, s. 813-829,
- Levade A., *Le Conseil constitutionnel aux prises avec le droit communautaire dérivé*, RDP z 2004, nr 4, s. 889-911,
- Levade A., *L'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 111-120,
- Levade A., *Le Palais-Royal aux prises avec la constitutionnalité des actes de transposition des directives communautaires*, RFDC z 2007, nr 3, s. 564-577,
- Levade A., *La QPC : perspectives européennes*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 55-69,
- Lewalle P., *L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire*, RA z 1999, nr specjalny (4), s. 7-17,
- Liéber S.-J., Botteghi D., *Le juge administratif, juge constitutionnel de droit commun ?*, AJDA z 2010, nr 24, s. 1355-1365,
- Liéber S.-J., Botteghi D., Daumas V., *La question prioritaire de constitutionnalité vue du Conseil d'État*, NCCC z 2010, nr 29, s. 101-120,
- Lochak D., *Le Conseil constitutionnel protecteur des libertés ?*, „Pouvoirs” z 1991, nr 13, s. 41-54,
- Lochak D., *Le Conseil d'État sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. Éléments pour la comparaison*, [w:] *Les Conseil d'État français et italien*, red. Y. Meny, Bologne 1993, s. 51-95,
- Long M., *Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision*, RFDA z 1992, nr 8(5), s. 787-792,
- Łabno A., *Parlamentaryzm zracjonalizowany – przyczynek do dyskusji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” z 2005, z. 65, s. 7-22,
- Machelon J.-P., *L'avènement de la Troisième République (1870-1879)*, RA z 1998, nr specjalny, s. 19-25,
- Magnon X., *La révolution continue : le Conseil constitutionnel est une juridiction au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, RFDC z 2013, nr 96, s. 917-940,
- Magnon X., *La sanction de la primauté de la Constitution sur le droit communautaire par le Conseil d'État*, RFDA z 2007, V-VI, s. 578-589,
- Maillard Desgrées Du Loû D., *Le pouvoir constituant dérivé reste souverain*, RDP z 2003, nr 3, s. 725-739,
- Małek M., *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, PL z 1997, nr 4, s. 61-73,

- Marasco S., *Du contrôle de la transposition des directives par le Conseil constitutionnel et de « l'identité constitutionnelle de la France »*, CJFI z 2006, nr 41, s. 2-5,
- Markovits F., *Le paradoxe de l'amour des lois. Une lecture de Montesquieu*, „Jus Politicum” z 2013, nr 10 (<http://juspoliticum.com/article/Le-paradoxe-de-l-amour-des-lois-Une-lecture-de-Montesquieu-732.html>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Massot J., *Le Conseil d'État et le régime de Vichy*, RA z 1998, nr specjalny, s. 28-45,
- Massot J., *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Deuxième centenaire du Conseil d'État. Journées d'Études (Journées nationales)*, red. R. Denoix de Saint-Marc, Paris 2001, s. 275-282,
- Mathieu B., *Le Conseil d'État, juge de la constitutionnalité des lois. Entre description et prospection*, [w:] *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, red. R. Badinter, J.-M. Sauvé, Paris 2009, s. 753-761,
- Mathieu B., *La question prioritaire de constitutionnalité*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 143-154,
- Mathieu B., Verpeaux M., *À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1998, Sarran et autres : le point de vue du constitutionnaliste*, RFDA z 1999, nr 15(1), s. 67-76,
- Maugué Ch., *L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité*, CCC z 1999, nr 7, s. 87-92,
- Maugué Ch., *La décision du Conseil constitutionnel sur la loi pour la confiance dans l'économie numérique ou la consécration par le Conseil constitutionnel de la théorie de la directive-écran*, CJFI z 2004, nr 28, s. 2-6,
- Maulin É., *Le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg*, RFDC z 1995, nr 21, s. 89-105,
- Maulin É., *Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III^e République. Charles Benoist et Jacques Bardoux*, [w:] *Aux origines du contrôle de constitutionnalité. XVIII^e-XX^e siècle*, red. D. Chagnollaude, Paris 2003, s. 55-82,
- Maus D., *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 713-745,
- Maus D., *Nouveaux regards sur le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception*, [w:] *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris 2006, s. 665-678,
- Maziau N., *L'appréhension de la Constitution par la Cour de cassation au travers de l'analyse de l'évolution de son mode de contrôle : la révolution de la QPC cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme*, RFDC z 2015, nr 102, s. 453-481,
- Meindl Th., *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, RDP z 2003, nr 3, s. 741-765,
- Melleray F., *La Constitution, norme d'application directe par le juge : conditions et limites*, [w:] *L'application de la Constitution par les cours suprêmes. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation*, red. G. Drago, Paris 2007, s. 17-29,
- Melleray F., *En a-t-on fini avec la « théorie » des actes de gouvernement ?*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur du Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 1317-1327,
- Mestre J.-L., *De l'ancien sur l'article 37, alinéa 2, de la Constitution*, RFDA z 2001, nr 17(2), s. 301-318,
- Mestre J.-L., *Le Conseil d'État de France du consulat au début de la III^e République (1799-1872)*, RA z 1999, nr specialny (8), s. 17-32,
- Mestre J.-L., *Le contrôle de la constitutionnalité de la loi par la Cour de cassation sous la II^e République*, [w:] *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris 2007, s. 291-310,

- Mestre J.-L., *Les contrôles judiciaires a posteriori de constitutionnalité à partir de la Révolution*, NCCC z 2010, nr 28, s. 27-30,
- Mestre J.-L., *Encore de l'ancien sur l'article 37, alinéa 2, de la Constitution de 1958*, [w:] *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles 2008, s. 123-135,
- Mestre J.-L., *La nature législative du décret du 16 fructidor an III*, RFDA 2012, nr 5, s. 915-921,
- Mestre J.-L., *À propos du fondement constitutionnel de la compétence de la juridiction administrative*, RFDA z 2012, nr 2, s. 339-341,
- Mestre J.-L., *Le traitement du contentieux administratif au XVIII^e siècle*, RA z 1999, nr 3, s. 83-97,
- Michelet K., *La loi inconstitutionnelle*, RFDA z 2003, I-II, s. 23-34,
- Milano L., *Douze ans après l'arrêt Kress, la reconnaissance de la spécificité du rapporteur public*, RDP z 2013, nr 5, s. 1123-1136,
- Milet M., *La controverse de 1925 sur l'exception d'inconstitutionnalité. Genèse de débat: l'affaire Ratier*, RFSP z 1999, nr 6, s. 783-802,
- Moderne F., *Actualité des principes généraux du droit*, RFDA z 1998, nr 14(3), s. 495-518;
- Moderne F., *À propos du contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs dans le droit public français contemporain*, RFDA z 2008, IX-X, s. 915-919,
- Moderne F., Delvolvé P., *Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État. Présentation*, RFDA z 2008, nr 2, s. 213 à 214,
- Mondou Ch., *Les justiciables publics : l'exemple atypique des collectivités territoriales*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 91-99,
- Monnier F., *Le contentieux de l'administration à la fin de l'Ancien Régime*, „Études et documents du Conseil d'État” z 1990, nr 42, s. 161-168,
- Montay B., *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V République*, „Jus Politicum” nr 11; dostep: <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Muller F., *Henri Verge, l'artisan du Conseil d'État belge*, „Revue belge d'histoire contemporaine” z 2007, nr 1-2, s. 143-174,
- Négrier E., *Le crépuscule d'une théorie jurisprudentielle : l'écran législatif et les droits communautaire et constitutionnel*, RDP z 1990, s. 767-793,
- Nivert N., *Une réforme à faire ? Plaidoyer pour l'extension de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Tribunal des conflits*, RFDA z 2015, nr 2, s. 343-357,
- Pacteau B., *Du commissaire au rapporteur, suite... et à suivre ! À propos du décret du 7 janvier 2009*, RFDA z 2009, I-II, s. 67-71,
- Pacteau B., *« Constitutionnalisation » ou « européanisation » de la justice administrative. Faut-il choisir?* [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 793-800,
- Pacteau B., *Le rapporteur public sauvé des eaux...*, RFDA z 2014, I-II, s. 47-50;
- Pacteau B., *Vu de l'intérieur : la loi du 30 juin 2000 – un réforme exemplaire*, RFDA z 2000, nr 16(5), s. 959-962,
- Peretiatkowicz A., *Rada Stanu w Polsce*, RPEiS z 1922, nr 2, s. 234-236,
- Perrier J.-B., *La recevabilité des QPC devant la Cour de cassation*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 73-84,
- Petit J., *La nomination des grands commis de l'État. L'expérience française*, RGD z 2006, nr 4, s. 653-674,

- Picard E., *Les rapports entre le Droit international public et la Constitution selon la jurisprudence du Conseil d'État*, RA z 1999, nr specjalny (1), s. 15-46,
- Pichot Ph., *Penser le contrôle a priori (1789-1870)*, NCCC z 2010, nr 28, s. 16-22,
- Pini J., *Décision 2005-512 DC du 21 avril 2005. Loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école*, RFDC z 2006, nr 65, s. 153-164,
- Pisier E., *Léon Duguit et le contrôle de la constitutionnalité des lois*, [w:] *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris 1987, s. 189-202,
- van Poelje G.A., *Répercussions de l'évolution du droit administratif français et de l'activité du Conseil d'État sur le droit administratif et la jurisprudence néerlandais*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivôse an VIII-24 décembre 1949)*, Paris 1952, s. 493-497,
- Popławska E., *Rada Konstytucyjna a Traktat z Lizbony*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013, 273-291,
- Puchta R., *Decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (nr 2007-560 DC)*, PS z 2008, nr 2, s. 331-340,
- Puchta R., *Decyzja Rady Stanu z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie badania konstytucyjności aktów wykonawczych implementujących dyrektywy europejskie (nr sprawy 287110)*, PS z 2010, nr 5, s. 281-286,
- Puchta R., *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, PS z 2008, nr 6, s. 193-207,
- Puchta R., *Polski parlamentaryzm i jego racjonalizacja. Kilka uwag na tle recepcji europejskiej myśli konstytucyjnej w ostatnim dwudziestoleciu*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 367-388,
- Puchta R., *Problem standardów organizacyjnych i proceduralnych w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej*, PPK z 2016, nr 3, s. 245-274,
- Puchta R., *Republika Francuska*, [w:] *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin-Gdańsk 2013, s. 99-139,
- Radica G., *Amour des lois et amour de soi chez Rousseau*, „Jus Politicum” z 2013, nr 10 (www.juspoliticum.com),
- Renoux Th.S., *Autorité de chose jugée ou autorité de la Constitution? À propos de l'effet des décisions du Conseil constitutionnel*, [w:] *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, s. 835-859,
- Renoux-Zagame M.-F., *Juger la loi au nom du droit naturel : fondements et portée du contrôle des parlements de la Monarchie*, NCCC nr 29, s. 10-15,
- Revert M., *Positionnement du rapporteur public et des parties dans le procès administratif : théorie(s) et pratiques*, [w:] *La modernisation de la justice administrative en France*, red. M. Paillet, Paris 2010, s. 257-279,
- Reynaud M., *L'application de l'article 16 de la Constitution dans le monde moderne, ou l'impact des modifications constitutionnelles sur le régime des « pleins pouvoirs »*, s. 16-18 (<https://www.fichier-pdf.fr/2016/02/24/article-16-de-la-constitution/article-16-de-la-constitution.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017),
- Ribes D., *La QPC: perspectives historiques. Histoire d'une réforme de circonstance, circonstances d'une réforme historique*, [w:] *La question constitutionnelle de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 19-36,
- Ribes D., *La recevabilité des QPC devant le Conseil d'État*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 85-92,

- Robert J., *Nature juridique de la décisions de la nomination des membres du Conseil constitutionnel : à propos de l'arrêt Dame Ba du Conseil d'État*, CCC z 1999, nr 7, s. 109-115,
- Roblot-Troizier A., *La genèse de la Section du rapport et des études : la Commission Noël et les décrets de 1963*, RFDA z 2015, III-IV, s. 221-230,
- Roblot-Troizier A., *Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État*, RFDA z 2011, VII-VIII, s. 691-710,
- Roblot-Troizier A., *La QPC, le Conseil d'État et la Cour de cassation*, NCCC z 2013, nr 40, s. 49-61,
- Roblot-Troizier A., Sorbara J.-G., *Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État*, AJDA 2009, nr 36, s. 1994-2001,
- Rocco F., *Exposé des principes sur l'organisation de la justice administrative en Italie et les caractéristiques qui la distinguent de l'organisation française*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivôse an VIII-24 décembre 1949)*, Paris 1952, s. 499-520,
- de la Rosa S., *L'article 6 § 1 de la Convention européenne, le Conseil constitutionnel et la question prioritaire de la constitutionnalité*, RFDC z 2009, nr 80, s. 817-836,
- Rousseau D., *Les conditions de recevabilité de la QPC*, [w:] *La question prioritaire de constitutionnalité*, red. J.-B. Perrier, Aix-Marseille 2011, s. 97-109,
- Rousseau D., *Le Conseil constitutionnel et le Préambule de 1946*, RA z 1997, nr 296(V/VI), s. 160-169,
- Roux J., *Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution*, RDP z 2004, nr 4, s. 912-933,
- Roux J., *Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice et conjonction de dialogue des juges autour du mandat d'arrêt européen*, RTDeur. z 2013, nr 3, s. 531-557,
- Roux J., *QPC et contrôle de caducité des dispositions législatives incompatibles avec une norme constitutionnelle postérieure*, „La Semaine juridique. Édition générale” z 2010, nr 51, s. 2396-2402,
- Roux M., *La fonction consultative du Conseil d'État*, RA z 1999, nr specjalny (6), s. 16-22,
- Rrapi P., *L'incompétence négative dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension*, NCCC z 2012, s. 163-171,
- Saint-Bonnet F., *Le contrôle a posteriori : les parlements de l'Ancien Régime et la neutralisation de la loi*, NCCC z 2010, nr 28, s. 23-26,
- Saint-Bonnet F., *Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception*, RDP z 1998, nr 5-6, s. 1699-1718,
- Salat-Baroux F., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 9 avril 1999, Mme Ba*, RFDA z 1999, nr 15(3), s. 566-577,
- Sauvé J.-M., *Le Conseil d'État et l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentaux (L'intervention dans le cadre du colloque organisé par l'Université Paris 3 Sorbonne nouvelle au Sénat le 9 avril 2010)*; dostęp: http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-et-l-application-de-la-Convention-europeenne-de-sauvegarde-des-droits-de-l-homme-et-des-libertes-fondamentales#_ftn3; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Sauvé J.-M., *Le Conseil d'État et la Constitution*, RFDC z 2009, nr 77, s. 15-24,
- Sauvé J.-M., *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État* (dostęp: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-examen-de-la-constitutionnalite-de-la-loi-par-le-Conseil-d-Etat>; data ostatniego logowania: 01.04.2017),

- Sauvé J.-M., *Exposé de synthèse*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 125-137,
- Sauvé J.-M., *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, [w:] *Perspectives contentieuses des réformes de la juridiction administrative*, red. C. Teitgen-Colly, Paris 2011, s. 39-55,
- Sauvel T., *La « justice retenue » de 1806 à 1872*, RDP z 1970, nr 2, s. 239-281,
- Sauvel T., *Nivôse an VIII. Les débuts du Conseil d'État*, „Études et documents du Conseil d'État”, Paris 1949, s. 129-149,
- Sauvel T., *Les origines des commissaires du gouvernements auprès du Conseil d'État statuant au contentieux*, RDP z 1949, s. 5-36,
- Savonitto F., *L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ?*, RFDC z 2013, nr 93, s. 107-123,
- Savonitto F., *La saisine directe du Conseil constitutionnel en matière de contentieux des élections parlementaires : une jurisprudence confirmée*, RA z 2013, nr 392(III-IV), s. 134-136,
- Schoettl J.-E., *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 89-105,
- Schrameck O., *Le Conseil d'État, conseil du gouvernement ou/et conseil du Parlement*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 83-88,
- Seiller B., *Le développement : de la Commission du rapport à la Section du rapport et des études*, RFDA z 2015, III-IV, s. 231-237,
- Sénac Ch.-E., *Conseil constitutionnel et réserves d'interprétation par ricochet. Commentaire sous CE Sect., 22 juin 2007, Lesourd, requête numéro 288206*, RGD on line z 2007, nr 1871 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1861; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Sénac Ch.-E., *Ordonnances de l'article 38 et gouvernement titulaire de l'habilitation. Commentaire sous l'arrêt CE Sect. 5 mai 2006, Schmitt, n° 282352*, RGD on line z 2008, nr 1858, dostępny: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1858; ostatnie logowanie: 01.04.2017),
- Seurot L., *L'exception d'inconstitutionnalité des lois et la doctrine du Conseil d'État. VIII^e Congrès français de droit constitutionnel. Nancy. 16-18 juin 2011* (dostęp: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN9/seurotTD9.pdf>; ostatnie logowanie: 01.04.2017),
- Simon D., *Conventionnalité et constitutionnalité, „Pouvoirs”* z 2011, nr 137, s. 19-31,
- Simon D., Rigaux A., *La priorité de la question prioritaire de constitutionnalité : harmonie(s) et dissonance(s) des monologues juridictionnels croisés*, NCCC z 2010, nr 29, s. 63-83,
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna pozycja Rady Stanu w Hiszpanii*, BRL rok VI, nr 23, s. 56-65,
- Stahl J.-H., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 5 mars 2003*, Aggoun, RFDA z 2003, XI-XII, s. 1214-1221,
- Stahl J.-H., *Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 16 décembre 2005, Syndicat national des huissiers de justice*, RFDA z 2006, I-II, s. 41-47,
- Stahl J.-H., *Rapporteur public en 2013 : après l'épreuve, ce qui change, ce qui demeure*, RFDA z 2014, I-II, s. 51-60,

- Starczewski E., *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu Rady Stanu*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W. Jaworski, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, rocznik XXII, Kraków 1924, s. 53,
- Stirn B., *Constitution et droit administratif*, NCCC z 2012, nr 37, s. 7-19,
- Stirn B., *Le Conseil d'État et l'Europe*, [w:] *L'État de droit. Mélanges en honneur de Guy Braibant*, Paris 1996, s. 653-671,
- Stirn B., *Rapport introductif*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 7-15,
- Stirn B., *Le secrétaire général du Conseil d'État*, [w:] *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, red. G. Vedel, 279-287,
- Szymanek J., *Aksjologia konstytucji V Republiki Francuskiej*, PS z 2008, nr 6, s. 35-57,
- Szymanek J., *Mechanizmy racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 159-190,
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, PS z 2007, nr 1, s. 34-64,
- Szymczak D., *Question prioritaire de constitutionnalité et la Convention européenne de droit de l'homme : l'eupéanisation « heurtée » du Conseil constitutionnel français*, „Jus Politicum” z 2012, z. IV, s. 205-227,
- Tardieu J., Konkluzje do sprawy *Winkell* (wyrok RS z dnia 7 sierpnia 1909 r.) – przywołuję za: RGD *on line* z 2015, nr 16054 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=16054; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Terré F., *Perspectives et avenir du dualisme juridictionnel*, AJDA z 20.09.1990, s. 595-600,
- Thireau J.-L., *Le Conseil du roi au XVI^e siècle*, RA z 1999, nr 3, s. 10-19,
- Tifine P., *Les recours contre les circulaires. Commentaire sous CE, Sect. 18 décembre 2002*, Dame Duvignières, RGD *on line* z 2012, nr 477 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=477; data ostatniego logowania: 01.04.2017),
- Todorova M., *Le Conseil d'État, conseiller du Parlement : premier bilan*, RFDC z 2013, nr 93, s. 125-148,
- Troper M., *Histoire constitutionnelle et théorie constitutionnelle*, NCCC z 2010, nr 28, s. 4-9,
- Troper M., *Sur la Constitution*, „Le Débat” z 1987, nr 43,
- Truchet D., *Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel*, AJDA z 26.09.2005, s. 1767-1770,
- Tulard J., *Le Conseil d'État dans la crise de 1814-1815*, RA z 1998, nr specjalny, s. 7-8,
- Vauthier M., Moureau J., *Étude sur l'influence exercée, en Belgique, par le Conseil d'État de France*, [w:] *Le Conseil d'État. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivôse an VIII-24 décembre 1949)*, Paris 1952, s. 481-491,
- Vedel G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (I)*, CCC z 1996, nr 1, s. 57-65,
- Vedel G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II)*, CCC z 1996, nr 2, s. 77-91,
- Vedel G., *L'inexpérience constitutionnelle de la France*, „La Nef” z 1961, nr 6, s. 5-14,
- Vedel G., *La loi des 16-24 août 1790 r. : Texte ? Prétexte ? Contexte ?*, RFDA z 1990, nr 5, 698- 711,
- Vedel G., *Réflexion sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges en l'honneur de René Chapus*, Paris 1992, s. 647-671,

- Verpeaux M., *Brèves considérations sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, NCCC z 2011, nr 30, s. 13-22,
- Verpeaux M., *Le contrôle de la loi par la voie d'exception dans les propositions parlementaires sous la III^e République*, RFDC z 1990, nr 4, s. 688-698,
- Verpeaux M., *Le juge administratif et la question préjudicielle de constitutionnalité*, [w:] *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, red. C. Teitgen-Colly, Paris 2011, s. 77-96
- Verpeaux M., *Question prioritaire de constitutionnalité et libre administration des collectivités territoriales*, AJDA z 2010, nr 28, s. 1594-1598,
- Vidal-Naquet A., *Les cas d'ouverture dans le contrôle de constitutionnalité des lois*, RFDA z 2008, nr 5, s. 899-914,
- Vigouroux Ch., *Les modalités d'examen de constitutionnalité pour la Question prioritaire de constitutionnalité*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 2011, s. 21-31,
- Wachsmann P., *Sur la composition du Conseil constitutionnel*, „Jus Politicum” z 2010, nr 5, s. 26-34,
- Walter Ł., *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznawanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, PS z 2016, nr 6, s. 141-160,
- Warusfell B., *Les juridictions suprêmes dans l'ordre interne*, [w:] *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, red. E. Cartier, Paris 2013, s. 248-252,
- Witkowski Z., *Rada Stanu Republiki Włoskiej*, ZNSA z 2005, nr 2-3, s. 158-165,
- Wright V., *Le Conseil d'État et les changements de régime : le cas du Second Empire*, RA z 1998, nr specjalny, s. 13-18,
- Wright V., *La réorganisation du Conseil d'État en 1872*, „Conseil d'État. Études et documents” z 1973, s. 21-61,
- Zimmer W., *Décision n° 2003-469 DC, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, RFDC z 2003, nr 54, s. 383-389,
- Zubik M., *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 81-105;

2. Orzecznictwo

2.1. Orzeczenia i opinie Rady Stanu

- opinia z dnia 4 *nivôse*'a roku VIII,
- decyzja z dnia 17 *brumaire*'a roku X w sprawie *Soucelles*,
- decyzja z dnia 1 maja 1822 r. w sprawie *Laffitte*,
- decyzja z dnia 2 grudnia 1854 r. w sprawie *Massois*,
- decyzja z dnia 9 maja 1867 r. w sprawie *Duc d'Aumale*,
- decyzja z dnia 13 maja 1872 r. w sprawie *Brac de la Perrière*,
- wyrok z dnia 19 lutego 1875 r. w sprawie *Prince Napoléon*,
- wyrok z dnia 26 listopada 1875 r. w sprawie *Pariset*,
- wyrok z dnia 6 stycznia 1888 r. w sprawie *Salle*,
- wyrok z dnia 13 grudnia 1889 r. w sprawie *Cadot*,
- wyrok z dnia 1 kwietnia 1892 r. w sprawie *Commune de Montreuil-sous-Bois*,
- wyrok z dnia 30 lipca 1893 r. w sprawie *Gugel*,

- wyrok z dnia 23 maja 1901 r. w sprawie *Delarue*,
- wyrok z dnia 18 kwietnia 1902 r. w sprawie *Commune de Nérès-les-Bains*,
- wyrok z dnia 4 maja 1906 r. w sprawie *Babin*,
- wyrok z dnia 6 grudnia 1907 r. w sprawie *Compagnie des chemins de fer de l'Est*,
- wyrok z dnia 7 sierpnia 1909 r. w sprawie *Winkell*,
- wyrok z dnia 9 maja 1913 r. w sprawie *Roubeau*,
- wyrok z dnia 28 czerwca 1918 r. w sprawie *Heyriès*,
- wyrok z dnia 28 lutego 1919 r. w sprawie *Dol i Laurent*,
- wyrok z dnia 1 sierpnia 1919 r. w sprawie *Vion i Saupiquet*,
- wyrok z dnia 8 sierpnia 1919 r. w sprawie *Labonne*,
- wyrok z dnia 3 grudnia 1920 r. w sprawie *Daubanay*,
- wyrok z dnia 26 stycznia 1923 r. w sprawie *Lafrégeyre*,
- wyrok z dnia 22 stycznia 1926 r. w sprawie *Sieur Lacoste*,
- wyrok z dnia 5 lutego 1926 r. w sprawie *Caraco*,
- wyrok z dnia 10 stycznia 1930 r. w sprawie *Despujol*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1933 r. w sprawie *Karl i Toto Samé*,
- wyrok z dnia 3 listopada 1933 r. w sprawie *Desreumeaux*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 stycznia 1934 r. w sprawie *Compagnie marseillaise de navigation à vapeur Fraissinet*,
- wyrok z dnia 29 czerwca 1934 r. w sprawie *Rennes*,
- wyrok z dnia 7 lutego 1936 r. w sprawie *Jamart*,
- wyrok z dnia 9 marca 1936 r. w sprawie *Ministre des Finances*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1936 r. w sprawie *Bobard*,
- wyrok z dnia 6 listopada 1936 r. w sprawie *Arrighi*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 25 czerwca 1937 r. w sprawie *Union des véhicules industriels*,
- wyrok z dnia 22 października 1937 r. w sprawie *Minaire*,
- wyrok z dnia 6 lipca 1938 r. w sprawie *Vaudrey*,
- wyrok z dnia 23 lipca 1938 r. w sprawie *Société Brutus*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 stycznia 1944 r. w sprawie *Lecocq*,
- wyrok z dnia 22 marca 1944 r. w sprawie *Vincent*,
- wyrok z dnia 5 maja 1944 r. w sprawie *Trompier-Gravier*,
- wyrok z dnia 23 marca 1945 r. w sprawie *Vinceguerra*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 26 października 1945 r. w sprawie *Aramu*,
- wyrok z dnia 21 grudnia 1945 r. w sprawie *Ministre des Finances*,
- wyrok z dnia 12 lutego 1946 r. w sprawie *Botton*,
- wyrok z dnia 13 listopada 1946 r. w sprawie *Vincent*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lutego 1947 r. w sprawie *d'Aillières*,
- wyrok z dnia 7 marca 1947 r. w sprawie *Société Entreprise Jaulard*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 marca 1947 r. w sprawie *Gombert*,
- wyrok z dnia 13 grudnia 1947 r. w sprawie *Élections cantonales d'Eymes*,
- wyrok z dnia 12 lutego 1948 r. w sprawie *Touillet*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 kwietnia 1948 r. w sprawie *Laugier*,
- wyrok z dnia 2 czerwca 1948 r. w sprawie *Thomas*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 25 czerwca 1948 r. w sprawie *Société du Journal l'Aurore*,
- wyrok z dnia 9 listopada 1948 r. w sprawie *Woelky*,

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 4 lutego 1949 r. w sprawie *Chambre syndicale des Agents généraux d'assurance de la Martinique*,
- wyrok z dnia 4 marca 1949 r. w sprawie *Trèbes*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 maja 1949 r. w sprawie *Véron-Réville*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 lutego 1950 r. w sprawie *Lamotte*,
- wyrok z dnia 26 maja 1950 r. w sprawie *Vouters*,
- wyrok z dnia 30 czerwca 1950 r. w sprawie *Quéralt*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lipca 1950 r. w sprawie *Dehaene*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 lipca 1950 r. w sprawie *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables*,
- wyrok z dnia 10 listopada 1950 r. w sprawie *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrice*,
- wyrok z dnia 9 marca 1951 r. w sprawie *Société des concerts du conservatoire*,
- wyrok z dnia 18 kwietnia 1951 r. w sprawie *Élection de Nolay*,
- wyrok z dnia 1 czerwca 1951 r. w sprawie *Société des étains et wolfram du Tonkin*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 czerwca 1951 r. w sprawie *Daudignac*,
- wyrok z dnia 9 stycznia 1952 r. w sprawie *Gény*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 4 kwietnia 1952 r. w sprawie *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 maja 1952 r. w sprawie *Kirkwood*,
- wyrok z dnia 23 stycznia 1953 r. w sprawie *Courajoux*,
- opinia z dnia 6 lutego 1953 r. (nr 60497),
- wyrok z dnia 11 lutego 1953 r. w sprawie *Skudlark*,
- wyrok z dnia 27 lutego 1953 r. w sprawie *Barbier Sainte-Hilaire*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 kwietnia 1953 r. w sprawie *Falco i Vidaillac*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 stycznia 1954 r. w sprawie *Institution Notre-Dame du Kreisker*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 maja 1954 r. w sprawie *Barel*,
- wyrok z dnia 10 lipca 1954 r. w sprawie *Fédération des Conseils de parents d'élèves des écoles publiques*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 lipca 1954 r. w sprawie *Comité de Défense des Experts comptables*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 lipca 1954 r. w sprawie *Société des Établissement Mulsant*,
- wyrok z dnia 29 października 1954 r. w sprawie *Taurin i Mérienne*,
- wyrok z dnia 24 listopada 1954 r. w sprawie *Vandrepotte*,
- wyrok z dnia 15 grudnia 1954 r. w sprawie *Miro*,
- z dnia 23 grudnia 1954 r. w sprawie *Chambre syndicale des Fabricants français de balais de paille de Sorgho*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 stycznia 1956 r. w sprawie *Syndicat autonome du cadre d'administration générale des colonies*,
- wyrok z dnia 14 marca 1956 r. w sprawie *Arvard*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 marca 1956 r. w sprawie *Garrgou*,
- wyrok z dnia 11 lipca 1956 r. w sprawie *Amicale des Annamites de Paris*,
- wyrok z dnia 13 lipca 1956 r. w sprawie *Loison*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 listopada 1956 r. w sprawie *Villa*,
- wyrok z dnia 25 stycznia 1957 r. w sprawie *Keinde Serigne*,
- wyrok z dnia 20 marca 1957 r. w sprawie *Berge*,

- wyrok z dnia 17 maja 1957 r. w sprawie *Simonet*,
- wyrok z dnia 31 maja 1957 r. w sprawie *Girard*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawie *Chambre de commerce d'Orléans et du Loiret*,
- wyrok z dnia 13 grudnia 1957 r. w sprawie *Barrot*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lutego 1958 r. w sprawie *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie*,
- opinia Zgromadzenia Ogólnego z dni 27 i 28 sierpnia 1958 r. w sprawie projektu Konstytucji V Republiki,
- wyrok z dnia 26 czerwca 1959 r. w sprawie *Syndicat général des ingénieurs-conseils*,
- wyrok z dnia 12 lutego 1960 r. w sprawie *Société Eky*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 lutego 1960 r. w sprawie *Fédération algérienne des syndicats de défense des irrigants*,
- wyrok z dnia 1 kwietnia 1960 r. w sprawie *Guanter*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 maja 1960 r. w sprawie *Sarl Restaurant Nicolas*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 1 lipca 1960 r. w sprawie *F.N.O.S.S. i Fradin*,
- wyrok z dnia 3 marca 1961 r. w sprawie *André*,
- wyrok z dnia 2 czerwca 1961 r. w sprawie *Groupement des commerçants industriels et patentés du canton du Blanc*,
- wyrok z dnia 13 lipca 1961 r. w sprawie *Société indochinoise d'électricité*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 października 1961 r. w sprawie *Regroupement National*,
- wyrok z dnia 3 listopada 1961 r. w sprawie *Damiani*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Électricité de Strasbourg*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 listopada 1961 r. w sprawie *Fédération nationale des Syndicats de police de France et d'Outre-mer*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 marca 1962 r. w sprawie *Rubin de Servens*,
- wyrok z dnia 11 kwietnia 1962 r. w sprawie *Société Savana*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 kwietnia 1962 r. w *Sicard*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawie *Conseil national de l'ordre des médecins* (nr 51265),
- wyrok z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawie *Kevers-Paskalis*,
- opinia z dnia 1 października 1962 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie konstytucji wprowadzającej wybory bezpośrednie prezydenta,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 października 1962 r. w sprawie *Canal*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 października 1962 r. w sprawie *Brocas*,
- wyrok z dnia 30 listopada 1962 r. w sprawie *Compagnie de développement agricole et industriel*,
- wyrok z dnia 29 kwietnia 1963 r. w sprawie *Llorca i Barreau*,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 października 1964 r. w sprawie *d'Oriano*,
- wyrok z dnia 30 października 1964 r. w sprawie *Société Prosagor*,
- wyrok z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawie *Livret*,
- wyrok z dnia 20 stycznia 1965 r. w sprawie *Vicini* (nr 62214),
- wyrok z dnia 23 czerwca 1965 r. w sprawie *Syndicat des conseillers aux affaires administratives* (nr 63092),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie *Société Navigator* (nr 05278),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 lipca 1965 r. w sprawie *Gauthier* (nr 60145),
- wyrok z dnia 22 kwietnia 1966 r. w sprawie *Sûreté nationale* (nr 59340),
- wyrok z dnia 22 kwietnia 1966 r. w sprawie *Société Union africaine de presse* (nr 61565),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lutego 1967 r. w sprawie *Confédération nationale des vignerons du Midi* (nr 62045),
- wyrok z dnia 19 lutego 1967 r. w sprawie *Société des Établissements Petitjean* (nr 59125),
- wyrok z dnia 3 listopada 1967 r. w sprawie *Fédération nationale des sociétés coopératives de commerçants* (nr 65015),
- wyrok z dnia 8 grudnia 1967 r. w sprawie *Kayanakis* (nr 69544),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 stycznia 1968 r. w sprawie *Barbier* (nr 70881),
- wyrok z dnia 21 lutego 1968 r. w sprawie *Ordre des avocats près la Cour d'Appel de Paris* (nr 68615),
- wyrok z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie *Syndicat général des fabricants de semoules de France* (nr 62814),
- wyrok z dnia 8 marca 1968 r. w sprawie *Société Rizeries indochinoises* (nr 57414),
- wyrok z dnia 29 listopada 1968 r. w sprawie *Talagrand* (nr 68938),
- wyrok z dnia 4 grudnia 1968 r. (nr 73880),
- wyrok z dnia 8 stycznia 1969 r. w sprawie *Jacomet* (nr 52417),
- wyrok z dnia 31 stycznia 1969 r. w sprawie *Moraly* i *Société « Maison Moraly »* (nr 68398),
- opinia z dnia 3 marca 1969 r. w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o reformie Senatu,
- opinia z dnia 20 czerwca 1969 r. (nr 301554),
- wyrok z dnia 9 lipca 1969 r. w sprawie *CFDT* (nr 69938),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 lipca 1969 r. w sprawie *L'Étang* (nr 72480),
- wyrok z dnia 3 grudnia 1969 r. (nr 74936),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 grudnia 1969 r. w sprawie *Duc de Talleyrand* (nr 73969),
- wyrok z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Sieur X.* (nr 71374),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Dautan* (nr 74140),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 lutego 1970 r. w sprawie *Commune de Bozas* (nr 76380),
- wyrok z dnia 29 kwiecień 1970 r. w sprawie *Comités des chômeurs de la Marne et Le Gac* (nr 77651),
- postanowienie z dnia 10 lipca 1970 r. w sprawie *Syndicat national du commerce extérieur des céréales* (nr 76643),
- wyrok z dnia 23 października 1970 r. w sprawie *Thalmensy* (nr 74434),
- wyrok z dnia 4 listopada 1970 r. w sprawie *de Malglaive* (nr 68866),
- wyrok z dnia 11 grudnia 1970 r. w sprawie *Crédit foncier de France* (nr 78880),
- wyrok z dnia 27 stycznia 1971 r. w sprawie *Syndicat national du commerce extérieur des céréales* (nr 76643),
- wyrok z dnia 17 lutego 1971 r. w sprawie *Hagène, Chiche* i in. (nr 77292),
- wyrok z dnia 28 maja 1971 r. w sprawie *Association des directeurs d'institutions et de centres universitaires d'études économiques régionales* (nr 80819),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 1971 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre des pharmaciens* (nr 76922),
- wyrok z dnia 8 października 1971 r. w sprawie *SA Librairie François Maspero* (nr 77575 i 77576),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 stycznia 1972 r. w sprawie *Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris* (nr 79200),
- wyrok z dnia 24 marca 1972 r. w sprawie *Chambres départementales d'agriculture* (nr 79283),
- wyrok z dnia 31 maja 1972 r. w sprawie *Smadija* (nr 71288),
- wyrok z dnia 1 grudnia 1972 r. w sprawie *Obrego* (nr 80195),
- wyrok z dnia 24 stycznia 1973 r. w sprawie *Syndicat national des conseillers du développement agricole* (nr 81701),
- wyrok z dnia 2 maja 1973 r. w sprawie *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris* (nr 81861),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 maja 1973 r. w sprawie *Sanglier* (nr 79230),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 czerwca 1973 r. w sprawie *Peynet* (nr 80232),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 czerwca 1973 r. w sprawie *Richard* (nr 84601),
- wyrok z dnia 29 czerwca 1973 r. w sprawie *Société Gea* (nr 82870),
- wyrok z dnia 7 grudnia 1973 r. w sprawie *Sloan* (nr 80357),
- wyrok z dnia 21 grudnia 1973 r. w sprawie *Commune de Cours-de-Pile Dordogne* (nr 85192),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie *Commune de Montory* (nr 84888),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 lutego 1974 r. w sprawie *Association des maires de France* (nr 86102),
- wyrok z dnia 26 kwietnia 1974 r. w sprawie *Villate* (nr 85597),
- wyrok z dnia 19 czerwca 1974 r. w sprawie *Broutin* (nr 88410),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 4 października 1974 r. w sprawie *David* (nr 88930),
- wyrok z dnia 29 listopada 1974 r. w sprawie *Canino* (nr 87896),
- wyrok z dnia 13 listopada 1974 r. w sprawie *Société Leroi et Landereau* (nr 89855),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 31 stycznia 1975 r. w sprawie *Volff* (nr 84791),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 31 stycznia 1975 r. w sprawie *Exertier* (nr 88338),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 maja 1975 r. w sprawie *Mathis* (nr 86685),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 czerwca 1975 r. w sprawie *Société ACLI International* (nr 98170),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 lipca 1975 r. w sprawie *Bollardièrre* (nr 92381),
- wyrok z dnia 25 lipca 1975 r. w sprawie *Chaigneau* (nr 94012),
- wyrok z dnia 5 grudnia 1975 r. w sprawie *Delcros* (nr 98806),
- wyrok z dnia 9 kwietnia 1976 r. w sprawie *Conseil des parents d'élèves des écoles publiques de la Mission universitaire et culturelle française au Maroc* (nr 89821),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 listopada 1976 r. w sprawie *Lyon-Caen* (nr 94227),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 czerwca 1977 r. w sprawie *Astudillo Calleja* (nr 01591),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 października 1977 r. w sprawie *Nungesser* (nr 05064),
- wyrok z dnia 25 listopada 1977 r. w sprawie *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* (nr 03158),
- wyrok z dnia 17 lutego 1978 r. w sprawie *Comité pour léguer l'esprit de la Résistance* (nr 02633),
- wyrok z dnia 17 lutego 1978 r. w sprawie *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure* (nr 02671),

- wyrok z dnia 26 kwietnia 1978 r. w sprawie *Comité d'entreprise de la Société nationale de télévision en couleur « Antenne 2 »* (nr 04949),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 czerwca 1978 r. w sprawie *SCI du 61-67 Boulevard Arago* (nr 02403),
- wyrok z dnia 16 czerwca 1978 r. w sprawie *Bertin* (nr 08680),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Croissant* (nr 10079),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Syndicats des avocats de France* (nr 10830),
- wyrok z dnia 7 lipca 1978 r. w sprawie *Jonquière d'Oriola* (nr 05523),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 listopada 1978 r. w sprawie *Schwartz* (nr 04546),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 grudnia 1978 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* (nr 10097),
- wyroku z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Union des chambres syndicales d'affichages et de publicité extérieure* (nr 04605),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Cohn-Bendit* (nr 11604),
- wyrok z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie *Syndicat Viticole des Hautes Graves de Bordeaux* (nr 97731),
- wyrok z dnia 10 stycznia 1979 r. w sprawie *Kalkowski* (nr 11181),
- wyrok z dnia 1 czerwca 1979 r. w sprawie *Association Défense et promotion des langues de France* (nr 06410),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 czerwca 1979 r. w sprawie *Confédération générale des planteurs de betterave* (nr 04188),
- wyrok z dnia 13 lipca 1979 r. w sprawie *Coparex* (nr 04880),
- wyrok z dnia 27 lipca 1979 r. w sprawie *Salati* (nr 14349),
- wyrok z dnia 3 października 1979 r. w sprawie *Aguessy* (nr 10309),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 października 1979 r. w sprawie *Rassemblement des nouveaux avocats de France* (nr 01875),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 października 1979 r. w sprawie *Union démocratique du travail* (nr 17541),
- wyrok z dnia 26 października 1979 r. w sprawie *Millan* (nr 09573),
- wyrok z dnia 9 listopada 1979 r. w sprawie *Association pour la défense de l'environnement en Vendée* (nr 04428),
- wyrok z dnia 16 listopada 1979 r. w sprawie *Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public* (nr 08738),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 stycznia 1980 r. w sprawie *C.G.T. des cadres techniciens et agents de la direction de la Caisse nationale d'assurance vieillesse* (nr 10352),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 stycznia 1980 r. w sprawie *Bargain* (nr 14397),
- wyrok z dnia 25 stycznia 1980 r. w sprawie *Gadiaga* (nr 14260),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 lutego 1980 r. w sprawie *Gabor Winter* (nr 17224),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 kwietnia 1980 r. w sprawie *Syndicat national de l'enseignement supérieur F.E.M.* (nr 09102),
- wyrok z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie *Association pour la défense des intérêts des viticulteurs d'Alsace* (nr 17655),
- wyrok z dnia 25 lipca 1980 r. w sprawie *Église évangélique Baptiste de Colmar* (nr 17971),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 31 października 1980 r. w sprawie *Lahache* (nr 13028),
- wyrok z dnia 3 grudnia 1980 r. w sprawie *Syndicat national de l'enseignement supérieur* (nr 15026),
- wyrok z dnia 19 grudnia 1980 r. w sprawie *Eck* (nr 06886),
- wyrok z dnia 19 grudnia 1980 r. w sprawie *Comité des Cinq du Groupement du football professionnel* (nr 11320),
- wyrok z dnia 30 stycznia 1981 r. w sprawie *Jacquesson* (nr 18327),
- wyrok z dnia 6 lutego 1981 r. w sprawie *Association des magistrats du ministère de la justice* (nr 10101),
- wyrok z dnia 6 lutego 1981 r. w sprawie *Michel Z.* (nr 14923),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 marca 1981 r. w sprawie *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris* (nr 10486),
- wyrok z dnia 29 kwietnia 1981 r. w sprawie *Ordre des architectes* (nr 12851),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 maja 1981 r. w sprawie *Maurice* (nr 33041),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego w dniu 29 maja 1981 r. w sprawie *Rekhou* (nr 15092),
- wyrok z dnia 3 czerwca 1981 r. w sprawie *Delmas* (nr 34486),
- wyrok z dnia 5 czerwca 1981 r. w sprawie *Association régionale des avocats du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* (nr 12552),
- wyrok z dnia 19 czerwca 1981 r. w sprawie *Comité de vigilance et d'action viticole de la Gironde* (nr 10972),
- wyrok z dnia 2 października 1981 r. w sprawie *M'Bodj* (nr 17721),
- wyrok z dnia 20 listopada 1981 r. w sprawie *Syndicat national des officiers mécaniciens de l'aviation civile* (nr 09839),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 listopada 1981 r. w sprawie *Donnedieu de Vabres* (nr 24923),
- wyrok z dnia 18 grudnia 1981 r. w sprawie *Syndicat du commerce de la Chaussure* (nr 05253),
- wyrok z dnia 23 grudnia 1981 r. w sprawie *Commune de Thionville* (nr 15309),
- wyrok z dnia 8 stycznia 1982 r. w sprawie *Sarl Chocolat de régime Dardenne* (nr 17220),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Conseil régional de Paris de l'Ordre des experts-comptables* (nr 11029),
- wyrok z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Association Auto défense i in.* (nr 20758),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Butin* (nr 36128),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 stycznia 1982 r. w sprawie *Ah Won/Butin* (nr 36128),
- wyrok z dnia 10 marca 1982 r. w sprawie *Duport de Loriol* (nr 34475),
- wyrok z dnia 23 kwietnia 1982 r. w sprawie *Aragnou* (nr 36851),
- wyrok z dnia 28 maja 1982 r. w sprawie *Roger* (nr 25468),
- wyrok z dnia 26 lipca 1982 r. w sprawie *Giuchenne* (nr 32173),
- wyrok z dnia 17 grudnia 1982 r. w sprawie *Société Radio Monte-Carlo* (nr 23582),
- wyrok z dnia 2 stycznia 1983 r. w sprawie *Union des transports publics urbains et régionaux* (nr 34027),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 13 maja 1983 r. w sprawie *Société René Moline* (nr 37030),
- wyrok z dnia 18 maja 1983 r. w sprawie *Rodes* (nr 25308),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 maja 1983 r. w sprawie *Club sportif de la Fève* (23127),
- wyrok z dnia 16 września 1983 r. w sprawie *Capusso* (nr 52472),
- wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie *Conseil d'administration de la ville de Lille* (nr 151116),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 stycznia 1984 r. w sprawie *Caillol* (nr 31985),
- wyrok z dnia 16 marca 1984 r. w sprawie *Moreteau* (nr 41438),
- wyrok z dnia 20 kwietnia 1984 r. w sprawie *Valton* (nr 37772),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 lipca 1984 r. w sprawie *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique* (nr 54300),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 26 września 1984 r. w sprawie *Lujambio Galdenao* (nr 62847),
- wyrok z dnia 28 września 1984 r. w sprawie *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux* (nr 28467),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 listopada 1984 r. w sprawie *Roujansky* (nr 60106),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 listopada 1984 r. w sprawie *Association Les verts* (nr 54359 i 54360),
- wyroki z dnia 7 grudnia 1984 r. w sprawie *Sociétés de protection de la nature* (nr 41971),
- wyrok z dnia 8 lutego 1985 r. w sprawie *Association des centres Édouard Leclerc* (nr 47810),
- wyrok z dnia 20 lutego 1985 r. w sprawie *Morel* (nr 48511),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 maja 1985 r. w sprawie *Labbé* (nr 64146),
- wyrok z dnia 19 czerwca 1985 r. w sprawie *Commune de Bouguenais* (nr 33120),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 lipca 1985 r. w sprawie *C.F.D.T.* (nr 21893),
- wyrok z dnia 27 września 1985 r. w sprawie *France Terre d'asile* (nr 44484),
- wyrok z dnia 13 grudnia 1985 r. w sprawie *Société internationale Sales and support corporation* (nr 09688),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie *S.A. Établissements Outters* (nr 31927),
- wyrok z dnia 28 lutego 1986 r. w sprawie *Commissaire de la République des Landes* (nr 62206),
- wyrok z dnia 12 marca 1986 r. w sprawie *Cusenier* (nr 76147),
- wyrok z dnia 12 maja 1986 r. w sprawie *Association des anciens élèves de l'IRA de Lille* (nr 62311),
- wyrok z dnia 19 listopada 1986 r. w sprawie *Société SMANOR* (nr 41852),
- wyrok z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie *Association des ingénieurs des télécommunications* (nr 57518),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 lutego 1987 r. w sprawie *Société France 5* (nr 82325),
- wyrok z dnia 27 lutego 1987 r. w sprawie *Noir* (nr 64347),
- wyrok z dnia 27 lutego 1987 r. w sprawie *Fidam* (nr 78665),
- wyrok z dnia 6 marca 1987 r. (nr 70422),
- wyrok z dnia 13 marca 1987 r. w sprawie *Société albigeoise de spectacles* (nr 55525),
- wyrok z dnia 25 marca 1987 r. w sprawie *Goujon* (nr 79899),
- wyrok z dnia 27 kwietnia 1987 r. w sprawie *Association laïque des parents d'élèves des établissements de l'Office universitaire et culturel français en Algérie* (nr 39183),

- wyrok z dnia 16 października 1987 r. w sprawie *Syndicat autonome des enseignants de médecine* (nr 57895),
- wyrok z dnia 11 grudnia 1987 r. w sprawie *Danielou* (nr 56645),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 22 stycznia 1988 r. w sprawie *Association « Les cigognes »* (nr 80936),
- wyrok z dnia 19 lutego 1988 r. w sprawie *Société Robotel* (nr 51456),
- wyrok z dnia 24 lutego 1988 r. w sprawie *Bourg de Corveissiat* (nr 72633),
- wyrok z dnia 2 marca 1988 r. w sprawie *Fédération Nationale des Syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche* (nr 61172),
- wyrok z dnia 25 marca 1988 r. w sprawie *Société Sapvin* (nr 65022),
- wyrok z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie *Société Bernard Carrant* (nr 63772),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 1 lipca 1988 r. w sprawie *Billard i Volle* (nr 66405),
- wyrok z dnia 20 lipca 1988 r. w sprawie *Chiabotti* (nr 94970),
- wyrok z dnia 21 października 1988 r. w sprawie *L'Association internationale pour la conscience de Krishna* (nr 68638),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 1988 r. w sprawie *Dupavillon* (nr 71862),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 1988 r. w sprawie *Bléton* (nr 77713),
- wyrok z dnia 28 grudnia 1988 r. (nr 67595),
- wyrok z dnia 27 stycznia 1989 r. (nr 84778),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lutego 1989 r. w sprawie *Compagnie Alitalia* (nr 74052),
- wyrok z dnia 8 lutego 1989 r. w sprawie *Comité national des internes et des anciens internes en psychiatrie* (nr 58712),
- wyrok z dnia 20 lutego 1989 r. w sprawie *Allain* (nr 98538),
- wyrok z 12 maja 1989 r. w sprawie *Syndicat autonome des enseignants de médecine* (nr 65469),
- wyrok z dnia 19 maja 1989 r. w sprawie *Commune de Sainte-Marie* (nr 72177),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 czerwca 1989 r. w sprawie *Bunoz* (nr 101894),
- wyrok z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie *Association des médecins pour le respect de la vie* (nr 98889),
- wyrok z dnia 28 lipca 1989 r. w sprawie *Arocena* (nr 105076),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 października 1989 r. w sprawie *Nicolo* (nr 108243),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 października 1989 r. w sprawie *Cottrel* (nr 95511),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 27 października 1989 r. w sprawie *Fédération C.G.T. des services publics* (nr 95714),
- wyrok z dnia 3 listopada 1989 r. w sprawie *Galliot* (nr 66118),
- wyrok z dnia 5 lutego 1990 r. w sprawie *Brancourt* (nr 70595),
- wyrok z dnia 7 lutego 1990 r. (nr 108936),
- wyrok z dnia 23 lutego 1990 r. w sprawie *Doyon* (nr 95482),
- wyrok z dnia 2 maja 1990 r. w sprawie *Syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics* (nr 86662),
- wyrok z dnia 9 maja 1990 r. w sprawie *Commune de Lavaur* (nr 72384),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* (nr 78519),
- wyrok z dnia 24 września 1990 r. w sprawie *Boisdet* (nr 58657),

- wyrok z dnia 15 października 1990 r. w sprawie *Association pour le développement de Saint-Gilles* (nr 95194),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie *Confédération nationale des associations familiales catholiques* i in. (nr 105743),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 kwietnia 1991 r. w sprawie *Belgacem* (nr 10747),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 kwietnia 1991 r. w sprawie *Naima X.* (nr 117680),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 kwietnia 1991 r. w sprawie *Haut-Commissaire de la République de Nouvelle-Calédonie* (nr 55242),
- wyrok z dnia 17 maja 1991 r. w sprawie *Quintin* (nr 100436),
- wyrok z dnia 8 lipca 1991 r. w sprawie *Palazzi* (nr 95461),
- wyrok z dnia 18 października 1991 r. w sprawie *Union nationale de la propriété immobilière* (nr 75831),
- wyrok z dnia 15 stycznia 1992 r. w sprawie *Cherbonnel* (nr 97149),
- wyrok z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie *Georges X.* (nr 109795),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 lutego 1992 r. w sprawie *Société Rothmans* (nr 56776),
- wyrok z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie *Association amicale des professeurs du Muséum national d'histoire naturelle* (nr 67622),
- wyrok z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie *Soulat* (nr 97033),
- wyrok z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie *Denis X.* (nr 99339),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140345),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 września 1992 r. w sprawie *Meyet* (nr 140376),
- wyrok z dnia 23 września 1992 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* i *M.R.A.P.* (nr 120437 i 120737),
- wyrok z dnia 7 października 1992 r. w sprawie *Ponnudurai* (nr 91778),
- wyrok z dnia 12 października 1992 r. w sprawie *Galy-Dejean* (nr 132694),
- wyrok z dnia 16 października 1992 r. w sprawie *Battesti* (nr 85957),
- wyrok z dnia 13 listopada 1992 r. w sprawie *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile* (nr 83177),
- wyrok z dnia 13 listopada 1992 r. w sprawie *Union syndicale de l'aviation civile CGT* (nr 83702),
- wyrok z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie *Société Le Figaro* (nr 135785),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawie *Mahmedi* (120461),
- wyrok z dnia 28 grudnia 1992 r. w sprawie *Association professionnelle des magistrats* (nr 141292),
- wyrok z dnia 28 grudnia 1992 r. w sprawie *Association professionnelle des magistrats* (nr 141349),
- wyrok z dnia 29 stycznia 1993 r. w sprawie *Bouilliez* (nr 111949),
- opinia z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucyjnej przygotowanego przez Komitet Vedela,
- wyrok z dnia 26 marca 1993 r. w sprawie *Parti des travailleurs* (nr 146475),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 lipca 1993 r. w sprawie *Louvrier* (nr 104615),
- wyrok z dnia 9 lipca 1993 r. w sprawie *Association Force Ouvrière consommateurs* (nr 125761),
- wyrok z dnia 28 lipca 1993 r. w sprawie *Fédération nationale des tabacs et allumettes* (nr 72462),
- wyrok z dnia 28 lipca 1993 r. w sprawie *Bach* (nr 118717),
- wyrok z dnia 22 września 1993 r. w sprawie *Université de Nancy II* (nr 79575),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 października 1993 r. w sprawie *Colonie royale de Hong-Kong* (nr 142578),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 października 1993 r. w sprawie *Aylor* (nr 144590),
- wyrok z dnia 3 grudnia 1993 r. w sprawie *Meyet i Bidalou* (nr 144777),
- wyrok z dnia 7 lutego 1994 r. w sprawie *Ghez* (nr 84933),
- wyrok z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie *Préfet de Seine-et-Marne* (nr 129243),
- wyrok z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie *Association Avocats Elena France* (nr 131958),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 marca 1994 r. w sprawie *S.A. « La Cinq »* (nr 115052),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 marca 1994 r. w sprawie *Société Transprovence* (nr 98465),
- wyrok z dnia 23 marca 1994 r. w sprawie *Régie nationale des usines Renault* (nr 112565),
- wyrok z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Allamigeon* (nr 147203),
- wyrok z dnia 8 czerwca 1994 r. w sprawie *Syndicat des services publics parisiens C.F.D.T.* (nr 123291),
- wyrok z dnia 10 czerwca 1994 r. (nr 108820),
- wyrok z dnia 10 czerwca 1994 r. w sprawie *Rassemblement des opposants à la chasse* (nr 121768),
- wyrok z dnia 21 listopada 1994 r. (nr 146980),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 grudnia 1994 r. w sprawie *Agyepong* (nr 12842),
- wyrok z dnia 13 stycznia 1995 r. w sprawie *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration* (nr 145384),
- wyrok z dnia 16 stycznia 1995 r. w sprawie *SARL « Constructions industrielles pour l'agriculture »* (nr 112746),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Marie* (nr 97754),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Marie* (nr 107766),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie *Alain C. i in.* (nr 159308),
- wyrok z dnia 18 lutego 1994 r. w sprawie *Comité de défense du Verdelet* (nr 107015),
- wyrok z dnia 5 maja 1995 r. w sprawie *SARL Der* (nr 154362),
- wyrok z dnia 15 maja 1995 r. w sprawie *Raut* (nr 152417),
- wyrok z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie *SA Lilly France* (nr 149226),
- wyrok z dnia 10 lipca 1995 r. w sprawie *Association Un Sisyphe* (nr 162718),
- wyrok z dnia 21 lipca 1995 r. (nr 161791),
- opinia z dnia 28 lipca 1995 r. (nr 168607),
- wyrok z dnia 25 października 1995 r. w sprawie *Épouse Y.* (nr 141724),
- wyrok z dnia 25 października 1995 r. w sprawie *Épouse X.* (nr 147891),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 września 1995 r. w sprawie *Association Greenpeace France* (nr 171277),
- wyrok z dnia 8 grudnia 1995 r. w sprawie *Lavaurs i Association pour le désarmement nucléaire* (nr 140747 i 140748),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Vedel i Jannot* (nr 132183 i 142913),
- wyrok z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie *Sabaty* (nr 153187),
- wyrok z dnia 19 stycznia 1996 r. w sprawie *Escriva* (nr 148631),
- wyrok z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie *Ministre de l'équipement* (nr 160446),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego Radu Stanu z dnia 14 lutego 1996 r. w sprawie *Maubleu* (nr 132369),
- wyrok z dnia 1 kwietnia 1996 r. w sprawie *Peyrand* (nr 108667),
- wyrok z dnia 5 kwietnia 1996 r. w sprawie *Syndicat des avocats de France* (nr 116594),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 kwietnia 1996 r. w sprawie *Syndicats hospitaliers de Bédarieux* (nr 120273),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie *Koné* (nr 169219),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 lipca 1996 r. w sprawie *URSSAF de la Haute-Garonne* (nr 131678),
- wyrok z dnia 9 września 1996 r. w sprawie *Collas* (nr 140970),
- wyrok z dnia 2 października 1996 r. w sprawie *Commune de Bourg-Charente* (nr 161696),
- wyrok z dnia 9 października 1996 r. w sprawie *Union nationale CGT des affaires sociales* (nr 167511),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 1996 r. w sprawie *SA Cabinet Revert et Badelon* (nr 45126),
- wyrok z dnia 4 listopada 1996 r. w sprawie *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province* (nr 177162),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 grudnia 1996 r. w sprawie *Société Lambda* (nr 167502),
- wyrok z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie *Tapie* (nr 183363),
- wyrok z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie *Seidel* (nr 181138),
- wyrok z dnia 10 lutego 1997 r. w sprawie *Syndicat de la magistrature* i in. (nr 105329),
- wyrok z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie *Félix* (nr 137862),
- wyrok z dnia 17 marca 1997 r. w sprawie *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière* (nr 123912),
- wyrok z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie *Syndicat des magistratures* (nr 175288),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 marca 1997 r. w sprawie *Société Baxter* (nr 179049),
- wyrok z dnia 4 kwietnia 1997 r. w sprawie *Marchal* (nr 177987),
- wyrok z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie *GISTI* (nr 163043),
- wyrok z dnia 30 kwietnia 1997 r. w sprawie *Syndicat des médecins d'Aix* (nr 173044),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 czerwca 1997 r. w sprawie *Aquarone* (nr 148683),
- wyrok z dnia 30 lipca 1997 r. w sprawie *Etienne* (nr 155760),
- wyrok z dnia 3 września 1997 r. w sprawie *François* (nr 173125),
- wyrok z dnia 1 października 1997 r. w sprawie *Ministre de la défense* (nr 180661),
- wyrok z dnia 10 października 1997 r. w sprawie *Fédération nationale des experts-comptables* (nr 178956),
- wyrok z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie *Caisse primaire d'assurance maladie de la Sarthe* (nr 176352),
- wyrok z dnia 5 grudnia 1997 r. (nr 140032),
- wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie *Préfet de l'Isère* (nr 171201),
- wyrok z dnia 14 stycznia 1998 r. w sprawie *Association de protection des animaux sauvages* (nr 156325),
- wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 180144),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 lutego 1998 r. w sprawie *Tête* (nr 138777),
- wyrok z dnia 25 lutego 1998 r. w sprawie *Commune d'Évreux* (nr 150708),
- wyrok z dnia 11 marca 1998 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 177922),

- wyrok z dnia 18 marca 1998 r. w sprawie *Comité d'entreprise de la société de bourse Ferri et Germe* (nr 157607),
- wyrok z dnia 1 kwietnia 1998 r. w sprawie *Auble* (nr 155096),
- wyrok z dnia 27 kwietnia 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins libéraux* (nr 185645),
- wyrok z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie *Communauté des communes du Piémont de Barr* (nr 188239),
- wyrok z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie *Maillard* (nr 149262),
- wyrok z dnia 12 czerwca 1998 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre de médecins* (nr 183528),
- wyrok z dnia 29 czerwca 1998 r. (nr 146594),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat national de l'environnement CFDT* (nr 177248),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins d'Aix et région* (nr 184605),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie *Syndicat des médecins de l'Ain* (nr 188004),
- wyrok z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie *Adam* (nr 191814),
- wyrok z dnia 25 września 1998 r. w sprawie *Megret* (nr 195499),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 października 1998 r. w sprawie *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées* (nr 169797),
- wyrok z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Grondin* (nr 186949),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 1998 r. w sprawie *Sarran i Levacher* (nr 200286),
- wyrok z dnia 16 listopada 1998 r. w sprawie *Lombo* (nr 161188),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie *SARL du parc d'activité de Blotzheim* (nr 181249),
- wyrok z dnia 13 stycznia 1999 r. w sprawie *Ludot* (nr 186860),
- wyrok z dnia 3 lutego 1999 r. w sprawie *Nodière* (nr 178785),
- wyrok z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique* (nr 195354),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie *Président de l'Assemblée Nationale* (nr 163328),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie *Rouquette* (nr 194658),
- wyrok z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie *Société Héli-Union* (nr 162131),
- wyrok z dnia 15 marca 1999 r. w sprawie *Mellier* (nr 168552),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *Chevrol-Benkeddach* (nr 180277),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie *B.A.* (nr 195616),
- wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie *Meyet* (nr 207752),
- wyrok z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Griesmar* (nr 141112),
- wyrok z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Syndicat des psychiatres des hôpitaux* (nr 188196),
- wyrok z dnia 27 października 1999 r. w sprawie *Fédération française de football* (nr 196251),
- wyrok z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire* (nr 164789),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Didier* (nr 207434),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie *Christian D.* (nr 209696),
- wyrok z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie *Union hospitalière privée* (nr 208623),
- wyrok z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie *Lemaire* (nr 196858),
- wyrok z dnia 23 lutego 2000 r. w sprawie *Bomba Dieng i in.* (nr 157922),
- wyrok z dnia 15 maja 2000 r. w sprawie *Territoire de la Nouvelle-Calédonie* (nr 193725),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie *Association Choisir la vie* (nr 216130),
- wyrok z dnia 5 lipca 2000 r. w sprawie *Mégret i Mekhantar* (nr 206303 i 206965),
- wyrok z dnia 28 lipca 2000 r. w sprawie *Paulin* (nr 178834),
- wyrok z dnia 28 lipca 2000 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 20424),
- wyrok z dnia 28 lipca 2000 r. (nr 214774),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 1 września 2000 r. w sprawie *Larrousturou* (nr 223890),
- wyrok z dnia 6 października 2000 r. w sprawie *Association Promouvoir* (nr 216901),
- wyrok z dnia 13 października 2000 r. w sprawie *Kozirev* (nr 212865),
- wyrok z dnia 20 października 2000 r. w sprawie *Bukspan* (nr 201061),
- wyrok z dnia 22 listopada 2000 r. w sprawie *SEA Clinique Barthelemy* (nr 210446),
- wyrok z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie *Association Comité Tous frères* (nr 188431),
- wyrok z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Ferrot* (nr 162995),
- wyrok z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Hoffer* (nr 199072),
- wyrok z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Gouvernement de la Polynésie française* (nr 201816),
- wyrok z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie *Commune de Breil-sur-Roya* (nr 204756),
- wyrok z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie *Vankemmel* (nr 194807),
- wyrok z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie *Conseil des industries françaises de défense* (nr 204847),
- wyrok z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie *Syndicat Sud Travail* (nr 213590),
- wyrok z dnia 10 stycznia 2001 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 217237),
- wyrok z dnia 10 stycznia 2001 r. w sprawie *Région Guadeloupe* (nr 219138),
- zarządzenie z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie *Hyacinthe* (nr 229039),
- postanowienie z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie *Commune de Venelles* (nr 229247),
- zarządzenie z dnia 24 stycznia 2001 r. w sprawie *Université Paris VIII* (nr 229501),
- wyrok z dnia 21 lutego 2001 r. (nr 226489),
- wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Ordre des avocats du barreau du Mans* (nr 205136),
- wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national des enseignants du second degré* (nr 219379),
- zarządzenie z dnia 18 maja 2001 r. *Meyet* (nr 233815),
- postanowienie z dnia 30 października 2001 r. w sprawie *Tliba* (nr 238211),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie *Diop* (nr 212179),
- zarządzenie z dnia 7 listopada 2001 r. w sprawie *Tabaka* (nr 239761),
- wyrok z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* (nr 226514),
- postanowienie z dnia 24 grudnia 2001 r. w sprawie *Association AIDOP* (nr 240713),

- wyrok z dnia 15 marca 2002 r. w sprawie *Fédération nationale des syndicats autonomes FNSA PTT* (nr 225276),
- postanowienie z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie *Société Stéphaur* (nr 243338),
- wyrok z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie *Meyet* (nr 244101),
- wyrok z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Ullmann* (nr 228830),
- wyrok z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie *Hoffer* (nr 232359),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie *Villemain* (nr 220361),
- wyrok z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie *Commune de Porta* (nr 239366),
- zarządzenie z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie *Feuillate* (nr 360793),
- wyrok z dnia 9 października 2002 r. w sprawie *Meyet* (nr 235856),
- wyrok z dnia 23 października 2002 r. w sprawie *Laboratoires Juva-Santé* (nr 232945),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 25 października 2002 r. w sprawie *Brouant* (nr 235600),
- zarządzenie z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie *Société Résidence du théâtre* (nr 251898),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 grudnia 2002 r. w sprawie *Jean X.* (nr 239540),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 6 grudnia 2002 r. w sprawie *Draon* (nr 250167),
- wyrok z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie *Duvignières* (nr 233618),
- wyrok z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie *Joël X.* (nr 241385),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie *Aggoun* (nr 242860),
- wyrok z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie *Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires* (nr 237717),
- wyrok z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie *Stilinodinis* (nr 248242),
- wyrok z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie *Fédération régionale ovine du Sud Est* (nr 236571),
- wyrok z dnia 4 lipca 2003 r. (nr 254850),
- postanowienie z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie *Aguillon* (nr 262186),
- wyrok z dnia 10 grudnia 2003 r. (nr 254317),
- wyrok z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie *Comité contre la guerre en Irak* (nr 255904),
- wyrok z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie *Association nationale des dirigeants des agences comptables* (nr 246941),
- wyrok z dnia 3 maja 2004 r. w sprawie *Comité Anti-Amiante Jussieu* (nr 254961),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie *Association AC!* (nr 255886),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales* (nr 255136),
- wyrok z dnia 23 lipca 2004 r. (nr 270272),
- wyrok z dnia 29 października 2004 r. w sprawie *Sueur* (nr 269814),
- wyrok z dnia 5 stycznia 2005 r. w sprawie *Deprez i Baillard* (nr 257341 i 257534),
- wyrok z dnia 16 lutego 2005 r. (nr 266305),
- zarządzenie z dnia 14 marca 2005 r. w sprawie *Gollnisch* (nr 278435),
- zarządzenie z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie *Mireille X.* (nr 278294),
- wyrok z dnia 24 marca 2005 r. (nr 286834),
- wyrok z dnia 20 maja 2005 r. w sprawie *Hoffer* (nr 279955),
- wyrok z dnia 25 maja 2005 r. (nr 260926),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie *Société Alusuisse* (nr 247979),

- wyrok z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie *de Montgolfier* (nr 272283),
- wyrok z dnia 16 września 2005 r. w sprawie *Hoffer* (nr 282171),
- wyrok z dnia 26 września 2005 r. w sprawie *Conseil national de l'Ordre des médecins* (nr 270234),
- wyrok z dnia 11 października 2005 r. (nr 286286),
- wyrok z dnia 19 października 2005 r. w sprawie *Confédération générale du travail* (nr 283471),
- wyrok z dnia 9 listopada 2005 r. w sprawie *Moitry* (nr 258180),
- wyrok z dnia 14 listopada 2005 r. (nr 286835),
- zarządzenie z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie *Allouache* (nr 287777),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie *Syndicat national des huissiers de justice* (nr 259584),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie *Collectif national Kiné-France* i *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs* (nr 159904 i 160095),
- wyrok z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie *Onesto* (nr 278999),
- wyrok z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie *Société Segame* (nr 279321),
- wyrok z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie *Carré Pierrat* (nr 272232),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie *Société KMPG* (nr 288460),
- wyrok z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie *Schmitt* (nr 282352),
- wyrok z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie *Association « Eaux et rivières de Bretagne »* (nr 282456),
- wyrok z dnia 27 września 2006 r. w sprawie *Sociétés SANEF, APRR i ASF* (nr 290716),
- wyrok z dnia 13 listopada 2006 r. (nr 280357),
- wyrok z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie *Mathieu* (nr 278159),
- zarządzenie z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Lepage* (nr 300428),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie *Arcelor* (nr 287110),
- wyrok z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie *Le Gac* (nr 300467),
- zarządzenie z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie *Schivardi* (nr 304255),
- wyrok z dnia 22 czerwca 2007 r. w sprawie *Lesourd* (nr 288206),
- wyrok z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie *Confédération générale du travail* (nr 283892),
- wyrok z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie *Briot* (nr 258522),
- wyrok z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie *Société SIDEM* (nr 292705),
- wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie *Conseil national des barreaux* (nr 296845),
- wyrok z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie *Société Roxane* (nr 276848),
- wyrok z dnia 30 lipca 2008 r. (nr 318462),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 3 października 2008 r. w sprawie *Commune d'Annecy* (nr 297931),
- wyrok z dnia 14 listopada 2008 r. w sprawie *El Shennawy* (nr 315622),
- wyrok z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie *Kierzkowski* (nr 312553),
- wyrok z dnia 26 grudnia 2008 r. (nr 282995),
- wyrok z dnia 8 lipca 2009 r. (nr 323590),
- wyrok z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique* (nr 305314),
- wyrok z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie *Société Cyberoffice* (nr 307781),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 30 października 2009 r. w sprawie *Perreux* (nr 298348),

- wyrok z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie *Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée* (nr 320465),
- wyrok z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie *Borvo* (nr 324233),
- postanowienie z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie *SNC Kimberly Clark* (nr 327166),
- wyrok z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie *Association ALCALY* (nr 320667),
- postanowienie z dnia 14 maja 2010 r. w sprawie *Rujovic* (nr 312305),
- postanowienie z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie *Commune de Dunkerque* (nr 306643),
- postanowienie z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie *Soresi* (nr 315825),
- postanowienie z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie *Balta i Opra* (nr 337840),
- postanowienie z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie *Jean-Claude A.* (nr 338965),
- postanowienie z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie *Diakité* (nr 340250),
- postanowienie z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Office Central d'accèsion au logement* (nr 337898),
- postanowienie z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Canal+* (nr 338344),
- postanowienie z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie *Région Lorraine* (nr 339842),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Cheriet-Benseghir* (nr 317747).
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Fédération nationale de la libre pensée* (nr 327663),
- postanowienie z dnia 9 lipca 2010 r. (nr 339081),
- postanowienie z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Blain* (nr 327512),
- postanowienie z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Région Lorraine* (nr 340492),
- postanowienie z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Jean-Sébastien A.* (nr 321056),
- postanowienie z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Union départementale des associations familiales de la Sarthe* (nr 327420),
- postanowienie z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *Philippe Rudyard A.* (nr 328283),
- postanowienie z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie *SCI La Saulai* (nr 334665),
- wyrok z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie *Syndicat de la magistrature* (nr 328463),
- postanowienie z dnia 10 września 2010 r. w sprawie *SCI Benoit du Loroux* (nr 341063),
- postanowienie z dnia 15 września 2010 r. w sprawie *Thalineau* (nr 330734),
- postanowienie z dnia 8 października 2010 r. w sprawie *Douadi* (nr 338505),
- postanowienie z dnia 21 października 2010 r. w sprawie *Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux* (nr 343527),
- postanowienie z dnia 28 listopada 2010 r. w sprawie *Cochard* (nr 342958),
- postanowienie z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *Confédération nationale des Présidents d'unions régionales de médecins libéraux* (nr 342148),
- postanowienie z dnia 17 grudnia 2010 r. (nr 331113),
- postanowieniu z dnia 17 grudnia 2010 r. (nr 343752),
- postanowienie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie *Commune de Lisses* (nr 343993),
- postanowienie z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie *Caisse régionale du Crédit Agricole Mutuel* (nr 321072),
- wyrok z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie *Robert B.* (nr 344732),
- opinia z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o równowadze finansów publicznych (nr 385062),
- postanowienie z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie *Alexandre A.* (nr 341658),
- postanowienie z dnia 21 marca 2011 r., w sprawie *Association pour le bilinguisme franco-allemand en Moselle* (nr 345193),

- postanowienie z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie *Syndicat des fonctionnaires du Sénat* (nr 345216),
- postanowienie z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie *Gremetz* (nr 347869),
- postanowienie z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie *Moussa* (nr 346561),
- postanowienie z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie *Smiljanic* (nr 345634),
- wyrok z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie *Ribailly* (nr 346213),
- postanowienie z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie *Département de la Somme* (nr 346460),
- wyrok z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie *Association « Je ne parlerai qu'en présence de mon avocat »* (nr 339398),
- postanowienie z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie *Raymond A.* (nr 348413),
- wyrok z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie *Ministre de la Défense* (nr 338626),
- postanowienie z dnia 21 września 2011 r. w sprawie *Chambre supérieure de l'Ordre des vétérinaires* (nr 350385),
- wyrok z dnia 27 października 2011 r. w sprawie *Confédération française démocratique du travail* (C.F.D.T.; nr 343943),
- wyrok z dnia 27 października 2011 r. w sprawie *Société TAT* (nr 350790),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie *Kandyrine de Brito Paiva* (nr 303678),
- wyrok z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières* (nr 346629),
- wyrok z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie *SARL Société des logements modulaires* (nr 339387),
- postanowienie z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie *Le Pen* (nr 355137),
- postanowienie z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie *Association Arab Women's Solidarity France* (nr 337899),
- wyrok z dnia 8 lutego 2012 r. (nr 351255),
- postanowienie z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie *Michel A.* (nr 354080),
- wyrok z dnia 15 lutego 2012 r. (nr 343594),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie *G.I.S.T.I.* (nr 322326),
- wyrok z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 343950),
- wyrok z dnia 11 kwietnia 2012 r. (nr 350127),
- wyrok z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *SNC MSE Le Haut des épinettes* (nr 326367),
- wyrok z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie *Société Volkswind France* (nr 353565),
- postanowienie z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie *Élisabeth B.* (nr 358648),
- wyrok z dnia 26 września 2012 r. w sprawie *GFA Fiélouse-Cardet* (nr 355287),
- wyrok z dnia 11 października 2012 r. w sprawie *Société Guichard-Perrachon* (nr 357193),
- postanowienie z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie *Laurent A.* (nr 361995),
- wyrok z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie *Association France Nature Environnement* (nr 340539),
- wyrok z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Ecomotion France* (nr 354444),
- wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Air Algérie* (nr 347870),
- wyrok z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie *Département de la Seine-Saint-Denis* (nr 350710),
- postanowienie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *SELARL Acaccia* (nr 351873),
- opinia z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o odnowie życia demokratycznego (nr 387425),

- wyrok z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie *S.N.C.P.R.E.* (nr 363118),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie *Fédération nationale de la pêche en France* (nr 344522),
- wyrok z dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société française pour le droit de l'environnement* (nr 352660),
- opinia z dnia 17 października 2013 r. w sprawie warunków używania papierosów elektronicznych (nr 387797),
- postanowienie z dnia 25 października 2013 r. w sprawie *Degoin* (nr 365594),
- wyrok z dnia 25 września 2013 r. w sprawie *Société Rapidépannage 62* (nr 363184),
- wyrok z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie *Syndicat nationale des magistrats « Force ouvrière »* (nr 353954),
- wyrok z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *A.P.E.S.I.* (nr 357538),
- postanowienie z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *Société d'édition de Canal Plus* (nr 3732580),
- wyrok z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie *D.A.* (nr 373545),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 14 lutego 2014 r. w sprawie *Lambert* (nr 375081),
- wyrok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *De B.* (nr 373064),
- wyrok z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *Association « Ligue des droits de l'homme »* (nr 360759),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Lambert* (nr 375081),
- wyrok z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais* (nr 369148),
- wyrok z dnia 19 września 2014 r. w sprawie *Jousselin* (nr 364385),
- wyrok z dnia 26 września 2014 r. (nr 370929),
- wyrok z dnia 24 października 2014 r. (nr 380089),
- wyrok z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie *Communauté de Communes du Plateau-Vert* (nr 382751),
- wyrok z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie *Syndicat national des magistrats « Force ouvrière »* (nr 372987),
- wyrok z dnia 20 marca 2015 r. (nr 360019),
- wyrok z dnia 8 kwietnia 2015 r. (nr 360821),
- opinia z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (nr 390268),
- wyrok z dnia 25 września 2015 r. w sprawie *Société La Caloch* (nr 386077),
- opinia z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie dopuszczalności powoływania dwóch ambasadorów to samo stanowisko (nr 390565),
- opinia Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie rządowego projektu ustawy konstytucyjnej o ochronie Narodu (nr 390866),
- opinia z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie zgodności z Konstytucją i prawem międzynarodowym środków zwalczania terroryzmu (nr 390867),
- wyrok z dnia 15 lutego 2016 w sprawie *Association French Data Network* (nr 389140),
- opinia z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie warunków przetwarzania i zarządzania danymi osobowymi (nr 391080),
- wyrok z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie *SAS Rapa* (nr 377874),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie *Société Fairvesta* (nr 368082),

- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie *Société Numéricâble* (nr 390023),
- wyrok z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie *Commune des Arcs* (nr 390697),
- wyrok z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie *Communauté d'agglomération « Roissy Pays de France »* (nr 396323),
- wyrok z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie *Syndical professionnel CATHODE* (nr 389872),
- wyrok z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie *M.A. i in.* (nr 380570),
- wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *Association française des usages des banques* (nr 392717),
- wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie *Déchéance de nationalité* (nr 394348),
- wyrok z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie *A.N.O.D.E.* (nr 386078),
- postanowienie z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie *Association française des entreprises privées* (399024),
- wyrok z dnia 27 lipca 2016 r. (nr 381019),
- zarządzenie z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie *Membres de la Commission des finances de l'Assemblée nationale* (nr 401472),
- postanowienie z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie *Commune de Villeneuve-Loubet* (nr 402742),
- postanowienie z dnia 14 września 2016 r. (nr 400882),
- wyrok z dnia 5 października 2016 r. w sprawie *Société Davigel* (nr 381456),
- postanowienie z dnia 13 października 2016 r. w sprawie *Syndicat national des entreprises des loisirs marchands* (nr 396170),
- postanowienie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie *Société Efinovia* (nr 392494),
- postanowienie z dnia 16 listopada 2016 r. (nr 402744),
- wyrok z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie* (nr 393729),
- wyrok z dnia 30 grudnia 2016 r. (nr 399900),
- postanowienie z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie *Association Regards citoyens* (nr 403916),
- postanowienie z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie *Association ALCALY* (nr 407206).

2.2. Decyzje Rady Konstytucyjnej

- nr 58-34 AN z dnia 12 grudnia 1958 r.,
- nr 58-42/191 AN z dnia 5 maja 1959 r.,
- nr 59-1 DC z dnia 14 maja 1959 r.,
- nr 59-2 DC z dnia 24 czerwca 1959 r.,
- nr 59-1 L z dnia 27 listopada 1959 r.,
- nr 59-5 DC z dnia 15 stycznia 1960 r.,
- nr 60-6 DC z dnia 15 stycznia 1960 r.,
- nr 60-2 REF z dnia 23 grudnia 1960 r.,
- nr 60-3 REF z dnia 23 grudnia 1960 r.,
- nr 60-6 L z dnia 8 lipca 1960 r.,
- nr 61-12 L z dnia 17 lutego 1961 r.,
- nr 61-1 AUTR z dnia 14 września 1961 r.,
- nr 62-18 L z dnia 16 stycznia 1962 r.,
- nr 62-19 L z dnia 3 kwietnia 1962 r.,
- nr 62-6 REF z dnia 3 kwietnia 1962 r.,

- nr 62-20 DC z dnia 6 listopada 1962 r.,
- nr 63-24 DC z dnia 20 grudnia 1963 r.,
- nr 64-27 DC z dnia 18 grudnia 1964 r.,
- nr 67-33 DC z dnia 12 lipca 1967 r.,
- nr 67-34 DC z dnia 12 lipca 1967 r.,
- nr 65-34 L z dnia 2 lipca 1965 r.,
- nr 66-28 DC z dnia 8 lipca 1966 r.,
- nr 69-52 L z dnia 27 lutego 1969 r.,
- nr 69-55 L z dnia 26 czerwca 1969 r.,
- nr 69-57 L z dnia 24 października 1969 r.,
- nr 70-39 DC z dnia 19 czerwca 1970 r.,
- nr 70-64 L z dnia 13 listopada 1970 r.,
- nr 71-44 DC z dnia 16 lipca 1971 r.,
- nr 72-48 DC z dnia 24 czerwca 1972 r.
- nr 72-73 L z dnia 29 lutego 1972 r.,
- nr 72-75 L z dnia 21 grudnia 1972 r.,
- nr 73-76 L z dnia 20 stycznia 1973 r.,
- nr 73-80 L z dnia 28 listopada 1973 r.,
- nr 74-54 DC z dnia 15 stycznia 1975 r.,
- nr 76-71 DC z dnia 30 grudnia 1976 r.,
- nr 77-83 DC z dnia 20 lipca 1977 r.,
- nr 77-99 L z dnia 20 lipca 1977 r.,
- nr 77-90 DC z dnia 30 grudnia 1977 r.,
- nr 77-92 DC z dnia 18 stycznia 1978 r.,
- nr 78-93 DC z dnia 29 kwietnia 1978 r.,
- nr 78-863 AN z dnia 17 maja 1978 r.,
- nr 78-96 DC z dnia 27 lipca 1978 r.,
- nr 79-105 DC z dnia 25 lipca 1979 r.,
- nr 80-116 DC z dnia 17 lipca 1980 r.,
- nr 80-119 DC z dnia 22 lipca 1980 r.,
- nr 80-889 SEN z dnia 2 grudnia 1980 r.,
- nr 80-126 DC z dnia 30 grudnia 1980 r.,
- nr 81-1 ELEC z dnia 11 czerwca 1981 r.,
- nr 81-921 AN z dnia 9 września 1981 r.,
- nr 81-133 DC z dnia 30 grudnia 1981 r.,
- nr 82-2 ELEC z dnia 16 kwietnia 1982 r.,
- nr 82-142 DC z dnia 27 lipca 1982 r.,
- nr 82-143 DC z dnia 30 lipca 1982 r.,
- nr 83-156 DC z dnia 28 maja 1983 r.,
- nr 83-161 DC z dnia 19 lipca 1983 r.,
- nr 83-162 DC z dnia 20 lipca 1983 r.,
- nr 83-164 DC z dnia 29 grudnia 1983 r.,
- nr 83-167 DC z dnia 19 stycznia 1984 r.,
- nr 83-165 DC z dnia 20 stycznia 1984 r.
- nr 84-184 DC z dnia 29 grudnia 1984 r.,
- nr 85-187 DC z dnia 25 stycznia 1985 r.,
- nr 85-140 L z dnia 24 lipca 1985 r.,

- nr 85-196 DC z dnia 8 sierpnia 1985 r.,
- nr 85-197 DC z dnia 23 sierpnia 1985 r.,
- nr 85-198 DC z dnia 13 grudnia 1985 r.,
- nr 85-202 DC z dnia 16 stycznia 1986 r.,
- nr 86-3 ELEC z dnia 16 kwietnia 1986 r.,
- nr 86-207 DC z dnia 26 czerwca 1986 r.,
- nr 86-208 DC z dnia 2 lipca 1986 r.,
- nr 86-216 DC z dnia 3 września 1986 r.,
- nr 86-217 DC z dnia 18 września 1986 r.,
- nr 86-224 DC z dnia 23 stycznia 1987 r.,
- nr 87-149 L z dnia 20 lutego 1987 r.,
- nr 87-228 DC z dnia 26 czerwca 1987 r.,
- nr 87-1026 AN z dnia 26 października 1987 r.,
- nr 87-234 DC z dnia 7 stycznia 1988 r.,
- nr 88-242 DC z dnia 10 marca 1988 r.,
- nr 88-4 ELEC z dnia 4 czerwca 1988 r.,
- nr 88-1082/1117 AN z dnia 21 października 1988 r.,
- nr 88-13 REF z dnia 25 października 1988 r.,
- nr 88-248 DC z dnia 17 stycznia 1989 r.,
- nr 89-258 DC z dnia 8 lipca 1989 r.,
- nr 89-256 DC z dnia 25 lipca 1989 r.,
- nr 89-260 DC z dnia 28 lipca 1989 r.,
- nr 89-261 DC z dnia 28 lipca 1989 r.,
- nr 89-262 DC z dnia 7 listopada 1989 r.,
- nr 89-268 DC z dnia 29 grudnia 1989 r.,
- nr 89-263 DC z dnia 11 stycznia 1990 r.,
- nr 89-271 DC z dnia 11 stycznia 1990 r.,
- nr 90-285 DC z dnia 28 grudnia 1990 r.,
- nr 91-165 L z dnia 12 marca 1991 r.,
- nr 91-293 DC z dnia 23 lipca 1991 r.,
- nr 91-298 DC z dnia 24 lipca 1991 r.,
- nr 91-294 DC z dnia 25 lipca 1991 r.,
- nr 91-304 DC z dnia 15 stycznia 1992 r. r.,
- nr 92-305 DC z dnia 21 lutego 1992 r.,
- nr 92-307 DC z dnia 25 lutego 1992 r.,
- nr 92-308 DC z dnia 8 kwietnia 1992 r.,
- nr 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r.,
- nr 92-16 REF z dnia 15 września 1992 r.,
- nr 92-17 REF z dnia 15 września 1992 r.,
- nr 92-313 DC z dnia 23 września 1992 r.,
- nr 93-320 DC z dnia 21 czerwca 1993 r.,
- nr 93-324 DC z dnia 3 sierpnia 1993 r.,
- nr 93-323 DC z dnia 5 sierpnia 1993 r.,
- nr 93-335 DC z dnia 21 stycznia 1994 r.,
- nr 93-336 DC z dnia 27 stycznia 1994 r.,
- nr 93-1213 (R2) AN z dnia 21 lipca 1994 r. w sprawie *Estrosi*,
- nr 94-351 DC z dnia 29 grudnia 1994 r.,

- nr 94-352 DC z dnia 18 stycznia 1995 r.,
- nr 96-373 DC z dnia 9 kwietnia 1996 r.,
- nr 96-375 DC z dnia 9 kwietnia 1996 r.,
- nr 96-377 DC z dnia 16 lipca 1996 r.,
- nr 96-378 DC z dnia 23 lipca 1996 r.,
- nr 96-385 DC z dnia 30 grudnia 1996 r.,
- nr 97-12 ELEC z dnia 20 marca 1997 r.,
- nr 98-388 DC z dnia 20 marca 1997 r.,
- nr 98-399 DC z dnia 5 maja 1998 r.,
- nr 97-13 ELEC z dnia 16 maja 1997 r.,
- nr 97-14 ELEC z dnia 10 lipca 1997 r.,
- nr 97-2231 AN z dnia 10 lipca 1997 r.,
- nr 98-400 DC z dnia 20 maja 1998 r.,
- nr 98-403 DC z dnia 29 lipca 1998 r.,
- nr 98-405 DC z dnia 29 grudnia 1998 r.,
- nr 98-408 DC z dnia 22 stycznia 1999 r.,
- nr 99-409 DC z dnia 15 marca 1999 r.,
- nr 99-410 DC z dnia 15 marca 1999 r.,
- nr 99-415 DC z dnia 28 czerwca 1999 r.,
- nr 99-414 DC z dnia 8 lipca 1999 r.,
- nr 99-416 DC z dnia 23 lipca 1999 r.,
- nr 99-421 DC z dnia 16 grudnia 1999 r.,
- nr 99-422 DC z dnia 21 grudnia 1999 r.,
- nr 99-424 DC z dnia 29 grudnia 1999 r.,
- nr 2000-429 DC z dnia 30 maja 2000 r.,
- nr 2000-21 REF z dnia 25 lipca 2000 r.,
- nr 2000-433 DC z dnia 27 lipca 2000 r.,
- nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r.,
- nr 2001-451 DC z dnia 27 listopada 2001 r.,
- nr 2001-455 DC z dnia 12 stycznia 2002 r.,
- nr 2002-100 PDR z dnia 15 kwietnia 2002 r.,
- nr 2002-464 DC z dnia 27 grudnia 2002 r.,
- nr 2003-469 DC z dnia 26 marca 2003 r.,
- nr 2003-468 DC z dnia 3 kwietnia 2003 r.,
- nr 2003-473 DC z dnia 26 czerwca 2003 r.,
- nr 2003-475 DC z dnia 24 lipca 2003 r.,
- nr 2003-484 DC z dnia 20 listopada 2003 r.,
- nr 2004-490 DC z dnia 12 lutego 2004 r.,
- nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r.,
- nr 2004-497 DC z dnia 1 lipca 2004 r.,
- nr 2004-498 DC z dnia 29 lipca 2004 r.,
- nr 2004-499 DC z dnia 29 lipca 2004 r.,
- nr 2004-500 DC z dnia 29 lipca 2004 r.,
- nr 2004-3384 SEN z dnia 4 listopada 2004 r.,
- nr 2004-505 DC z dnia 19 listopada 2004 r.,
- nr 2004-506 DC z dnia 2 grudnia 2004 r.,
- nr 2004-510 DC z dnia 20 stycznia 2005 r.,

- nr 2005-512 DC z dnia 21 kwietnia 2005 r.,
- nr 2005-520 DC z dnia 22 lipca 2005 r.,
- nr 2006-535 DC z dnia 30 marca 2006 r.,
- nr 2006-540 DC z dnia 27 lipca 2006 r.,
- nr 2006-543 DC z dnia 30 listopada 2006 r.,
- nr 2006-545 DC z dnia 28 grudnia 2006 r.,
- nr 2007-551 DC z dnia 1 marca 2007 r.,
- nr 2007-138 PDR z dnia 19 kwietnia 2007 r.,
- nr 2007-23 ELEC z dnia 3 maja 2007 r.,
- nr 2007-3451/3452/3535/3536 AN z dnia 12 lipca 2007 r.,
- nr 2007-560 DC z dnia 20 grudnia 2007 r.,
- nr 2007-561 DC z dnia 17 stycznia 2008 r.,
- nr 2008-564 DC z dnia 19 czerwca 2008 r.,
- nr 2008-566 DC z dnia 9 lipca 2008 r.,
- nr 2009-583 DC z dnia 22 czerwca 2009 r.,
- nr 2009-595 DC z dnia 3 grudnia 2009 r.,
- nr 2010-603 DC z dnia 11 lutego 2010 r.,
- nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r.,
- nr 2010-1 QPC z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie *Consorts L.*,
- nr 2010-5 QPC z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *SNC Kimberly Clark*,
- nr 2010-12 QPC z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie *Commune de Dunkerque*,
- nr 2000-434 DC z dnia 20 lipca 2000 r.,
- nr 2010-4/17 QPC z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie *Alain C.*,
- nr 2010-16 QPC z dnia 23 lipca 2010 r. w sprawie *Philippe E.*,
- nr 2010-14/22 QPC z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie *Daniel W.*,
- nr 2010-612 DC z dnia 5 sierpnia 2010 r.,
- nr 2010-25 QPC z dnia 16 września 2010 r. w sprawie *Jean-Victor C.*,
- nr 2010-28 QPC z dnia 17 września 2010 r. w sprawie *Association Sportive Football Club de Metz*,
- nr 2010-39 QPC z dnia 6 października 2010 r. w sprawie *Isabelle D. i Isabelle B.*,
- nr 2010-52 QPC z dnia 14 października 2010 r. w sprawie *Compagnie agricole de la Crau*,
- nr 2010-71 QPC z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie *Danielle S.*,
- nr 2010-79 QPC z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie *Kamel D.*,
- nr 2010-92 QPC z dnia 28 stycznia 2011 r., w sprawie *Corinne C.*,
- nr 2010-110 QPC z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie *Jean-Pierre B.*,
- nr 2011-116 QPC z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie *Michel Z.*,
- nr 2011-129 QPC z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie *Syndicat des fonctionnaires du Sénat*,
- nr 2011-142/145 QPC z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie *Département de la Seine-Saint-Denis*,
- nr 2011-146 QPC z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie *Département des Landes*,
- nr 2011-169 QPC z dnia 30 września 2011 r. w sprawie *Consorts M.*,
- nr 2011-183/184 QPC z dnia 14 października 2011 r. w sprawie *Association France Nature Environnement*,
- nr 2011-199 QPC z dnia 25 listopada 2011 r. w sprawie *Michel G.*,
- nr 2011-200 QPC z dnia 2 grudnia 2011 r. w sprawie *Banque populaire Côte d'Azur*,
- nr 2011-205 QPC z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie *Patelise F.*,
- nr 2011-4538 SEN z dnia 12 stycznia 2012 r.,

- nr 2011-217 QPC z dnia 3 lutego 2012 r.,
- nr 2012-233 QPC z dnia 21 lutego 2012 r. w sprawie *Marine Le Pen*,
- nr 2012-640 DC z dnia 15 marca 2012 r.,
- nr 2012-227 QPC z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *Omar S.*,
- nr 2012-250 QPC z dnia 8 czerwca 2012 r., w sprawie *Christian G.*,
- nr 2012-254 QPC z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie *Force ouvrière FNEM FO*,
- nr 2012-258 QPC z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie *Établissement Bargibant S.A.*,
- nr 2012-653 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r.,
- nr 2012-654 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r.,
- nr 2012-278 QPC z dnia 5 października 2012 r. w sprawie *Élisabeth B.*,
- nr 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN z dnia 18 października 2012 r.,
- nr 2012-656 DC z dnia 24 października 2012 r.,
- nr 2012-283 QPC z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie *Antoine de M.*,
- nr 2012-286 QPC z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie *Société Pyrénées services*,
- nr 2012-659 DC z dnia 13 grudnia 2012 r.,
- nr 2012-662 DC z dnia 29 grudnia 2012 r.,
- nr 2012-297 QPC z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité*,
- nr 2013-314(P) QPC z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie *Jérémy F.*,
- nr 2013-667 DC z dnia 16 maja 2013 r.,
- nr 2013-669 DC z dnia 17 maja 2013 r.,
- nr 2013-314 QPC z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie *Jérémy F.*,
- nr 2014-394 QPC z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie *Société Casuca*,
- nr 2014-12 FNR z dnia 1 lipca 2014 r.,
- nr 2014-440 QPC z dnia 21 listopada 2014 r.

2.3. Orzeczenia Sądu Kasacyjnego

- wyrok Izby Karnej Trybunału Kasacyjnego z dnia 18 *fructidor* roku V,
- wyrok z dnia 16 *vendémiaire* roku VIII,
- wyrok Izby Karnej z dnia 12 października 1815 r. w sprawie *Mer*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 29 czerwca 1832 r. w sprawie *Geoffroy*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 11 maja 1833 r. w sprawie *Paulin*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 15 marca 1851 r. w sprawie *Gauthier*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 17 listopada 1851 r. w sprawie *Gent*,
- wyrok z dnia 22 października 1903 r. w sprawie *Rouaux*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 11 czerwca 1925 r. w sprawie *Ratier*,
- wyrok z dnia 17 lipca 1947 r.,
- wyrok z dnia 26 lipca 1950 r.,
- wyrok z dnia 23 maja 1951 r.,
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 11 marca 1953 r. w sprawie *Gambino*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 21 sierpnia 1961 r. w sprawie *Fohran i Vallauri*,
- wyrok Izby Karnej z dnia 29 czerwca 1972 r. w sprawie *Malès* (nr 71-91581),
- wyrok Izby Karnej z dnia 26 lutego 1974 r. w sprawie *Shiavon* (nr 72-93438),
- wyrok połączonych Izb z dnia 24 maja 1975 r. w sprawie *Société Jacques Vabre* (nr 73-13556),
- wyrok Pierwszej Izby Cywilnej w wyroku z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie *Reyrol* (nr 74-13437),

- wyrok Izby Karnej z dnia 5 grudnia 1983 r. w sprawie *Jea-Fra i Patrex* (nr 82-92275),
- wyrok Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 6 marca 1984 r. w sprawie *Krylac* (nr 82-14008),
- wyrok Izby Karnej z dnia 3 czerwca 1985 r. w sprawie *Dirck* (nr 84-94404),
- wyrok Izby Handlowej z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie *Dumoussaud* (nr 85-11248),
- wyrok Izby Karnej z dnia 3 czerwca 1988 r. w sprawie *Klaus Barbie* (nr 87-84240),
- wyrok Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 7 czerwca 1989 r. w sprawie *Société Cartours* (nr 87-14212),
- wyrok Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 19 grudnia 1995 r. w sprawie *Banque africaine de développement* (nr 93-20424),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 czerwca 2000 r. w sprawie *Fraisie* (nr 99-60274),
- wyrok Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 29 maja 2001 r. w sprawie *Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar* (nr 99-16673),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 października 2001 r. w sprawie *Chirac* (nr 01-84922),
- postanowienia (jednobrzmiące) Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 kwietnia 2010 r. w sprawach *Melki i Abdeli* (nr 10-40001 i 10-4.002),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie *Christiane X.* (nr 09-70161),
- wyrok Zgromadzenia Ogólnego z dnia 2 czerwca 2000 r. w sprawie *Pauline Fraisie* (nr 99-60274),
- postanowienie Izby Karnej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie *Alain X.* (nr 10-90033),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Total Réunion* (nr 09-72655),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Total Outre-Mer* (nr 09-72657),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie *Société Esso SAF* (nr 09-72894),
- postanowienia (jednobrzmiące) Zgromadzenia Ogólnego z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawach *Melki i Abdeli* (nr 10-40001 i 10-4.002),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Société Chevron* (nr 09-72830),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie *Société Esso SAF* (nr 09-72894),
- postanowienie Pierwszej Izby Cywilnej SK z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie *Corinne C.* (nr 10-40042),
- postanowienie Izby Karnej z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie *Xavier P.* (nr 10-85159),
- postanowienie Zgromadzenia Ogólnego z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie *M.X.* (nr 11-90025),
- postanowienie Pierwszej Izby Cywilnej z dnia 8 marca 2012 r. (nr 11-24638).
- postanowienie Izby Karnej z dnia 28 listopada 2012 r. (nr 12-81782),

2.4. Wyroki Trybunału Kompetencyjnego

- z dnia 8 lutego 1873 r. w sprawie *Blanco*,
- z dnia 8 lutego 1873 r. w sprawie *Dugave i Bransiet*,
- z dnia 30 lipca 1873 r. w sprawie *Pelletier*,
- z dnia 16 czerwca 1923 r. w sprawie *Septfonds* (nr 00732),
- z dnia 4 czerwca 1940 r. w sprawie *Schneider*,
- z dnia 18 grudnia 1947 r. w sprawie *Hilaire*,

- z dnia 5 lipca 1951 r. w sprawie *Avranches et Desmarets* (nr 01187),
- z dnia 27 marca 1952 r. w sprawie *de la Murette* (nr 1339),
- z dnia 27 listopada 1952 r. w sprawie *Préfet de la Guyane* (nr 01420),
- z dnia 24 czerwca 1954 r. w sprawie *Barbaran*,
- z dnia 2 marca 1970 r. w sprawie *Société Duvoir* (nr 01936),
- z dnia 2 maja 1977 r. w sprawie *Agence Hénin-Gosse* (nr 02051),
- z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie *Tauhiro* (nr 02166),
- z dnia 19 grudnia 1988 r. w sprawie *Rey* (nr 02548),
- z dnia 6 czerwca 1989 r. w sprawie *Préfet de la Région Ile-de-France* (nr 02572),
- z dnia 2 grudnia 1992 r. w sprawie *C.O.F.A.C.E.* (nr 02678),
- z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Établissement Gaillard* (nr 02978),
- z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie *Préfet de police de Paris* (nr 03056),
- z dnia 14 lutego 2000 r. w sprawie *Ravinet* (nr 02929),
- z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie *J. Bidalou* (nr C3803),
- z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie *Société ERDF Annecy Léman* (nr C3911),

2.5. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

- z dnia 18 stycznia 1978 r. w sprawie *Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu* (nr 5310/71),
- z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie *Beaumartin* (nr 15287/89),
- z dnia 28 września 1995 r. sprawie *Procola p. Wielkiemu Księstwu Luksemburg* (nr skargi 14570/89),
- Wielkiej Izby z dnia 7 czerwca 2001 r. w sprawie *Kress* (nr skargi 39594/98),
- z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie *Chevol* (nr 49636/99),
- Wielkiej Izby z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn* (nr skargi 39343/98),
- Wielkiej Izby z dnia 12 kwietnia 2006 r. w sprawie *Martinie* (nr skargi 58675/00)
- z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie *Sacilor-Lormines* (nr skargi 65411/01),
- z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie *Marc-Antoine* (nr skargi 54984/09),
- Wielkiej Izby z dnia 5 czerwca 2015 r. w sprawie *Lambert* (nr skargi 46043/14),

2.6. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa p. ENEL* (nr 6/64),
- z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *Van Duyn* (nr 41-47),
- z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie *Simmenthal S.A.* (nr C-106/77),
- Wielkiej Izby z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie *Melki i Abdeli* (nr C-188/10 i C-189/10),
- z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie *Jérémy F.* (nr C-168/13 PPU).